FÖRSLAG

TILL

LAG OM RÄTT DOMSTOL OCH RÄTTEGÅNGEN I VISSA MÅL ANGÅENDE AVLÖNING SAMT ANNAN FÖRMÅN OCH ERSÄTTNING AV ALLMÄNNA MEDEL M. M.

ENLIGT NÅDIGT UPPDRAG

AVGIVET AV

ERIK GEIJER
HOVRÄTTSRÅD

STOCKHOLM 1909
KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER
[illegible]

FÖRSLAG

TILL

LAG OM RÄTT DOMSTOL OCH RÄTTEGÅNGEN I VISSA MÅL ANGÅENDE AVLÖNING SAMT ANNAN FÖRMÅN OCH ERSÄTTNING AV ALLMÄNNA MEDEL M. M.

ENLIGT NÅDIGT UPPDRAG

AVGIVET AV

ERIK GEIJER
HOVRÄTTSRÅD

STOCKHOLM 1921
KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER
213239

Till KONUNGEN.

På grund av nådigt beslut den 19 april 1916 tillkallades den 5 maj samma år hovrättsrådet i hovrätten över Skåne och Blekinge Axel Uno Strandberg och dåvarande advokatfiskalen i kammarrätten, sedermera kammarrättsrådet Per Georg

Widén att såsom sakkunniga biträda inom justitiedepartementet vid fortsatt behandling av frågan om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m.

Efter det uppehåll i arbetet av olika anledningar tidvis ägt rum, förordnade Eders Kungl. Maj:t genom nådigt beslut den 23 april 1920 mig att från och med den 1 maj samma år vid frågans fortsatta behandling biträda inom justitiedepartementet. I sammanhang därmed entledigades den 30 april 1920 kammarrättsrådet Widén, vilken under tiden lämnat statstjänsten, på egen begäran från det honom meddelade uppdraget.

Sedan först preliminärt utkast till lagtext utarbetats av mig i samråd med hovrättsrådet Strandberg samt därefter bearbetandet av nämnda utkast ävensom motiveringens avfattande av mig bedrivits och numera avslutats, får jag härmed i underdånighet överlämna av motiv åtföljda förslag till

lag om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel samt

lag om ändrad lydelse av 2 § 4:o) i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

Under arbetets fortgång har förutvarande kammarrättsrådet Widén, sedan han entledigats från uppdraget, med stor beredvillighet bistått med upplysningar och råd.

Underdånigst

ERIK GEIJER.

Stockholm den 17 december 1921.

LAGFÖRSLAG

Förslag

till

Lag

om rätt domstol och rättegången i vissa mål angående avlöning samt annan förmån och ersättning av allmänna medel.

1 §.

Följande tvistemål må icke prövas av allmän domstol utan skola, i den mån de icke enligt vad eljest är stadgat avgöras i annan ordning, under de villkor, som i denna lag angivas, tillhöra kammarrätten såsom första domstol:

1:o) tvist om avlöningsförmån, därunder inbegripet provision, anmärknings- och aktoratsarvode, ersättning för viss förrättning eller visst uppdrag, bostadsförmån, hyresbidrag, sjukvård, beklädnadsersättning och dylikt, såvitt förmånen enligt fastställd stat eller annan gällande föreskrift skall utgå under sådana förhållanden att fråga, huruvida förmånen rätteligen åtnjutits, författningsenligt kan såsom anmärkningsmål komma under kammarrättens prövning;

2:o) tvist om resekostnads- och traktamentsersättning, såvitt därom gäller vad under 1:o) sagts ifråga om avlöningsförmån;

3:o) tvist om annan ersättning, såvitt den enligt gällande författningar skall utgå av statsmedel och därom i övrigt gäller vad under 1:o) sagts ifråga om avlöningsförmån;

4:o) tvist om rätt till eller avgift för pension eller dylik förmån eller om delaktighet i pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa, såvitt rätten, avgiftsskyldigheten eller delaktigheten har avseende å sådan pension eller förmån, varom gäller vad under 1:o) sagts ifråga om avlöningsförmån eller beträffande vilken författningsenligt tvist i något av berörda hänseenden kan dragas under regeringsrättens prövning;

5:o) tvist om sådant bidrag eller understöd av statsmedel, som statskontoret, tillsynsmyndigheten över sjukkasseväsendet eller Konungens befallningshavande enligt gällande författningar må bevilja eller skall på rekvisition utbetala;

6:o) tvist om bidrag från kyrkofonden till prästerskapets avlönande, om sådant överskott å avlöningsmedel, som författningsenligt skall dit inlevereras.

Vad nu stadgats äge icke tillämpning å tvist, som enligt särskild för mål av visst slag meddelad föreskrift må prövas av allmän domstol.

2 §.

Anhängiggörande av mål hos kammarrätten på grund av 1 § sker genom stämning; och skall med nedan angivna avvikelser såväl därutinnan som beträffande rättegången i kammarrätten och fråga, huruvida under rättegången meddelat beslut i händelse av missnöje skall särskilt överklagas eller högre rätts prövning av dylikt beslut eljest må påkallas, i tillämpliga delar gälla vad rättegångsbalken med dithörande författningar stadgar om mål, som till hovrätt instämmas.

3 §.

Är i anmärkningsmål fråga om skyldighet för redogörare, därmed i denna lag förstås envar som på grund av tjänst eller uppdrag är ansvarig för löneförmåns tillhandahållande eller eljest för utbetalning eller indrivning i enlighet med gällande föreskrifter, att utgiva ersättning på den grund att någon, i denna lag benämnd sakägare, åtnjutit orättmätig fördel med avseende å sådan avlöningsförmån eller annat, varom tvist enligt 1 § tillhör kammarrättens upptagande, och föres, medan målet är i kammarrätten anhängigt, av redogöraren eller annan, som bevakar det allmännas rätt, enligt nyssnämnda lagrum därstädes talan mot sakägaren om betalningsskyldighet för denne på enahanda grund, vare dylik talan, där så utan oskäligt fördröjande av anmärkningsmålet kan ske, företagen till prövning gemensamt med sistnämnda mål.

Då kammarrätten efter därom framställd begäran eller eljest finner gemensam prövning böra äga rum, varde, där ej särskilda skäl till annat föranleda, stämning å sakägaren icke utfärdad, förr än skriftväxlingen i anmärkningsmålet anses avslutad.

4 §.

Stämning å sakägare med yrkande om betalningsskyldighet på sådan grund, som i 3 § sagts, skall, oavsett huruvida målet skall prövas gemensamt med anmärkningsmål, innefatta åläggande för sakägaren att inom viss utsatt tid, ej kortare än trettio dagar, efter erhållen del ej mindre av stämningen än även av därvid fogade handlingar angående anmärkning eller erinran, som mot redogöraren må hava framställts, till kammarrätten avgiva skriftligt svaromål. I stämningen varde ock det äventyr förelagt sakägaren att, där svaromål ej så avgives och laga förfall ej visas, talan mot sakägaren ändock prövas på förhandenvarande skäl.

Efter föreläggande, som jämväl skall givas i stämningen, vare sakägarens motpart pliktig att inom viss tid ej allenast delgiva sakägaren stämningen jämte ovan omförmälda handlingar utan också till kammarrätten inkomma med bevis att delgivning så skett, vid äventyr, därest behörigt delgivningsbevis icke inkommit och därjämte antingen invändning gjorts eller svaromål icke avgivits, då målet företages till avgörande, att stämningen anses förfallen.

Har svaromål icke inkommit inom föreskriven tid och visas hos kammarrätten laga förfall, utsättes ny tid. Lag samma vare, där kammarrätten finner skäl bifalla gjord framställning om anstånd med svaromåls avgivande.

5 §.

De handlingar, som jämlikt 4 § böra fogas vid stämning, varde av sökanden bilagda stämningsansökningen, därest de icke eljest äro i kammarrätten tillgängliga. Underlåter sökanden att dem efter honom delgivet föreläggande tillhandahålla, må ansökningen förklaras förfallen.

Till nämnda handlingar hänföras i synnerhet anmärkning eller erinran, som mot vederbörande redogörare må hava framställts, samt därav orsakad skriftväxling ävensom myndighets beslut, enligt vilket redogöraren skall vidkännas utgift eller brist.

6 §.

Finner kammarrätten i anledning av talan, som anhängiggjorts på sätt i 4 § stadgats, muntlig förhandling med parterna eller vittnesförhör böra anställas hos kammarrätten eller vid allmän underdomstol, har kammarrätten att därom besluta samt låta beslutet jämte nödiga föreskrifter med avseende å förhöret parterna delgivas. Av part framställd begäran om muntlig förhandling må kammarrätten icke avslå med mindre det finnes uppenbart, att dylik förhandling icke är för målets utredning erforderlig.

Därjämte äger kammarrätten att efter ty tjänligast finnes förordna om den ytterligare skriftväxling, som utöver vad förut nämnts må befinnas av omständigheterna påkallad.

7 §.

Kammarrätten låte i mål, som på grund av denna lag där anhängiggjorts, sitt slutliga utslag utan dröjsmål vederbörande tillställas emot bevis, som till kammarrätten insändes; och vare anslag före utslagets utgivande icke av nöden.

Vad nu sagts gälle ock sådant under rättegången meddelat, icke muntligen kungjort beslut, däremot talan i händelse av missnöje skall omedelbart fullföljas.

8 §.

Klagan i mål, som nyss sagts, över kammarrättens utslag eller beslut föres hos Konungen genom besvär, vilka vid påföljd, därest laga förfall ej inom samma tid visas, att slutligt utslag eller sådant under rättegången meddelat beslut, däremot talan skall omedelbart fullföljas, eljest står fast, skola före klockan tolv å sextionde dagen från det klaganden av utslaget eller beslutet erhållit del vara inkomna till vederbörande statsdepartement.

Visas laga förfall utsätter Konungen ny besvärstid.

Då kammarrätten giver tillkänna vad part har att iakttaga vid klagans förande, skall uttryckligen angivas, i vilket statsdepartement besvären skola avlämnas. Klagan, som förts i enlighet med kammarrättens anvisningar, skall anses hava ägt rum i behörig ordning.

2—213230.

9 §.

Därest kammarrätten i mål, som på grund av denna lag där anhängiggjorts, dömer någon ohörd eller fäller sådant utslag, att någon, som ej är part i målet, därav lider förfång, äge vederbörande inom ett år från det utslaget honom kunnigt blev söka ändring däri hos Konungen genom besvär. Klagar han ej inom den tid, have sin talan förlorat.

10 §.

Är mål, som på grund av denna lag anhängiggjorts hos kammarrätten, fullföljt hos Konungen, skall vad om förlikning och fri rättegång gäller i mål, vilket från hovrätt dit fullföljts, äga motsvarande tillämpning.

11 §.

Ansökan eller annan handling, som enligt denna lag skall till kammarrätten eller statsdepartement avgivas, må på parts eget äventyr i betalt brev med allmänna posten dit insändas.

Då kronans eller inrättnings redogörare mot sakägare anhängiggör och utför talan i mål, som på grund av denna lag tillhör kammarrättens upptagande, äge han rätt att av myndigheter och tjänstemän kostnadsfritt erhålla expeditioner och handräckning i samma utsträckning som vid förande av enahanda talan kronan eller inrättningen.

12 §.

Då angående tvist, som enligt vad förut stadgats må till kammarrätten instämmas, beslut utan föregången stämning meddelats av vederbörande förvaltningsmyndighet, må tvisten icke, därest densamma jämväl efter stämning till kammarrätten prövats eller är på prövning beroende, genom besvär över förstnämnda beslut dragas inför regeringsrätten.

Till kammarrätten må icke instämmas tvist, som nyss sagts, därest densamma är beroende på regeringsrättens prövning eller av sistnämnda myndighet slutligen prövats.

Har dylik tvist instämts till kammarrätten samma dag som den genom besvär dragits inför regeringsrätten, gälle stämningen och besvären varde icke till prövning upptagna.

13 §.

Hava besvär hos Konungen anförts över beslut, som utan föregången stämning meddelats angående i 12 § omförmäld tvist, och visar part, vilken själv icke överklagat beslutet, senast å trettionde dagen från det besvären honom tillställts, att han inom tjugu dagar efter erhållen del av beslutet meddelat klaganden genom rekommenderat brev eller i den ordning, som om stämning är stadgad, att klaganden, därest han icke vill med beslutet åtnöjas, har att genom stämning till kammarrätten göra sin talan gällande, varde besvären icke till prövning upptagna.

Part skall, om det icke enligt vunnen upplysning skett tidigare, anses hava

erhållit del av beslut, varom nu är fråga, då besvär, som över beslutet anförts, blivit honom tillställda.

Innan dylika besvär till regeringsrättens prövning anmälas, skall tillses, att klagandens vederpart haft del av besvären. Kan denne ej inom rimlig tid för delgivning anträffas, förklaras besvären förfallna och hänvisas klaganden att genom stämning göra sin talan gällande.

14 §.

Äro besvär, som i 13 § sagts, anförda och befinnes efter därom av part gjord framställning eller eljest med hänsyn till föreliggande omständigheter lämpligt, att tvist, som med besvären avses, handlägges efter stämning, föreskriver Konungen utan prövning av tvisten, att klaganden äger instämma sin talan till kammarrätten.

15 §.

Tvist om annan avlöningsförmån eller annan resekostnads- och traktamentsersättning än sådan, varom enligt 1 § tvist skall av kammarrätten upptagas, må icke dragas under regeringsrättens prövning, därest densamma kan prövas av allmän domstol; dock att vad nu stadgats icke skall utgöra hinder för dylik fullföljd i fråga om debetsedelslösen eller beträffande sådant anspråk på ersättning för indrivning, som är riktat mot den, hos vilken indrivningen äger rum.

16 §.

Bestämmelserna i denna lag hava icke avseende å klagan, som föres hos Konungen beträffande fråga, huruvida kommunal representations eller myndighets beslut äger giltighet enligt kommunalförfattningarna.

Denna lag träder i kraft den 192 , då vad lag eller särskild författning innehåller däremot stridande skall upphöra att gälla; dock äge densamma ej tillämpning å tvist, som tidigare anhängiggjorts vid allmän domstol, ej heller å tvist, vilken vid lagens ikraftträdande antingen prövats av regeringsrätten eller ock är eller genom besvär över då redan meddelat beslut kan bliva beroende på regeringsrättens prövning.

Förslag

till

Lag

om ändrad lydelse av 2 § 4:o) i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt.

Härigenom förordnas, att 2 § 4:o) i lagen den 26 maj 1909 om Kungl. Maj:ts regeringsrätt skall hava följande ändrade lydelse:

4:o) mål om avlöningsförmåner, därunder inbegripet provision, anmärknings- och aktoratsarvode, ersättning för viss förrättning eller visst uppdrag, bostadsförmån, hyresbidrag, sjukvård, beklädnadsersättning och dylikt, om resekostnads- och traktamentsersättning, om rätt till eller avgift för pension eller dylik förmån, om delaktighet i pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa, allt enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser;

mål om annan ersättning, såvitt den enligt gällande författningar utgår av statsmedel och anspråket ej är framställt mot riksförsäkringsanstalten;

mål om sådant bidrag eller understöd av statsmedel, som statskontoret, tillsynsmyndigheten över sjukkasseväsendet eller Konungens befallningshavande enligt gällande författningar må bevilja eller skall på rekvisition utbetala;

mål om bidrag från kyrkofonden till prästerskapets avlönande, om sådant överskott å avlöningsmedel, som författningsenligt skall dit inlevereras;

Denna lag träder i kraft den 192 .

MOTIV

Inledning. Kortfattad översikt av lagstiftningsfrågans uppkomst och föregående utredning.

Den härmed ifrågasatta lagstiftningens ursprungliga och främsta ändamål är att förebygga, att tvister, vilka prövats av en högsta domstol, sedermera må kunna av annan domstol upptagas till förnyat skärskådande. Anledningen till att berörda grundsats för närvarande är i behov av att i vissa hänseenden bliva bättre tillgodosedd i den gällande svenska processrätten är icke att söka däri, att grundsatsen hittills skulle varit på det område, varom nu är fråga, förbisedd eller åsidosatt, utan ligger i det sätt, varpå man vid inrättandet av vårt lands högsta administrativa domstol, regeringsrätten, utstakade gränserna för dess kompetensområde i fullt medvetande om att nyssnämnda behov därigenom uppstod.

Lagen om regeringsrätten.

Före regeringsrättens tillkomst avgjordes alla mål, som från de förvaltande och i administrativ väg dömande myndigheterna hos Konungen fullföljdes, av Konungen i statsrådet, blott med de undantag, då dylika mål avdömdes av högsta domstolen. Genom lagen den 26 maj 1909 om regeringsrätten och i sammanhang därmed vidtagna grundlagsändringar infördes den förändringen, att vissa uppräknade grupper av besvärsmål i stället för att avgöras i statsrådet skulle prövas av regeringsrätten. Detta innebar icke inrättandet av någon ny instansordning. Ingen förändring skedde ifråga om målens behandling hos de underordnade myndigheterna och icke heller beträffande målens fullföljande i statsdepartementen. Det bestämdes blott, att besvär, som jämlikt författningarna finge fullföljas i statsdepartementen, skulle i vissa slag av mål tillhöra regeringsrättens upptagande och avgörande.

En tvistefrågas avgörande av Konungen i statsrådet bör icke i och för sig hindra, att samma tvist prövas av allmän domstol. Naturligtvis kan ett hinder föreligga i den omständigheten, att tvisten över huvud taget icke tillhör allmän domstols upptagande, utan är av beskaffenhet att vara underkastad allenast administrativt avgörande. En prövning i statsrådet av en till allmän domstol hörande tvist innebär emellertid icke ett avdömande i egentlig mening av tvisten, och det anses icke heller såsom någonting i och för sig oegentligt, att en tvist av allmän domstol erhåller ett bedömande, vilket avviker från det, som kommit densamma till del i statsrådet. Ett helt annat krav på slutgiltighet måste uppställas ifråga om avgöranden, träffade av en administrativ högsta domstol. Varje domstols arbete är ju inriktat på att åstadkomma ett *slut* på de tvister, som dit hänskjutas, och det ligger därför i sakens natur, att när en domstol i högsta instans prövat

en tvist, statens dömande verksamhet med avseende å samma tvist också bör vara avslutad. Till samma slutsats ledes man ju även från den praktiska synpunkten, att ett motsatt förhållande icke är förenligt med domstolarnas värdighet och auktoritet eller med parternas rimliga anspråk på att deras tvister må definitivt prövas utan allt för lång tidsutdräkt.

Att nu, på sätt ovan anmärkts, vissa grupper av mål överflyttades från statsrådet till regeringsrätten, ansågs emellertid icke utan vidare innebära, att dessa mål skulle vara avstängda från de allmänna domstolarna, därest de eljest kunde där upptagas och prövas. Reformen, vilken inskränkte sig till den administrativa högsta instansen, antogs icke heller i och för sig vara ägnad att göra möjligheten att lita till de allmänna domstolarna obehövlig Vid urvalet av de mål, som gjordes till föremål för överflyttning, hade man därför. i ändamål att hålla regeringsrättens karaktär av en högsta domstol i helgd, uppmärksamheten riktad därpå, att de mål, som överflyttades, helst icke borde vara av beskaffenhet att tillhöra de allmänna domstolarna. Å andra sidan kommo naturligtvis vid nämnda urval särskilt i åtanke mål, avseende rättstillämpningsfrågor. Det är tydligt, att dessa varandra i viss mån motsatta principer löpte risk att på en eller annan punkt visa sig oförenliga.

Så skedde också beträffande de mål, å vilka den nu ifrågasatta lagstiftningen närmast har avseende, nämligen målen om avlöningsförmåner och pensioner samt vissa mål om ersättning av statsmedel etc. I lagen om regeringsrätten återfinnas dessa mål under 2 § 4:o). Första stycket därstädes upptager mål om egentliga avlöningsförmåner, därunder inbegripet provision, anmärknings- och aktoratsarvode, ersättning för viss förrättning eller visst uppdrag, bostadsförmån, hyresbidrag, sjukvård, beklädnadsersättning och dylikt, om resekostnads- och traktamentsersättning, om delaktighet i eller avgifter till pensionsinrättning eller sådan allmän anstalt eller kassa, om rätt till pension eller dylik förmån, allt enligt gällande föreskrifter och överenskommelser. Stora grupper av dessa mål, såsom exempelvis målen om prästerskapets löner, äro på grund av särskilda stadganden undantagna från de allmänna domstolarna. Större delen däremot äro av beskaffenhet att kunna av nämnda domstolar upptagas. Momentets andra stycke upptager mål om annan ersättning, såvitt den enligt gällande författningar utgår av statsmedel och anspråket ej är riktat mot riksförsäkringsanstalten. Stycket avsågs bland annat skola utgöra ett komplement till första stycket i den meningen, att i sådana fall, där det möjligen föreföll ovisst, huruvida ett yrkande avsåge avlöningsförmån i egentlig mening, det dock ofta skulle vara otvivelaktigt, att frågan gällde ersättning av statsmedel. Icke heller dessa mål lära vara helt uteslutna från de allmänna domstolarna. Det sist sagda gäller också om de bidrag och understöd av statsmedel, som omförmälas i momentets tredje stycke och som i icke ringa utsträckning hava en viss om ock fjärmare frändskap med målen om avlöningsförmåner.

Genom nu omförmälda måls överflyttande till regeringsrätten uppkom sålunda det med nämnda myndighets karaktär av administrativ högsta domstol oförenliga förhållandet, att dess avgöranden icke under alla omständigheter kunde betraktas såsom slutgiltiga, utan kunde komma i konflikt med de allmänna domstolarnas beslut. Såsom redan har antytts, var denna konsekvens av överflyttningen ingalunda förbisedd. De skäl, som närmast föranledde, att målen ifråga ändock hänfördes till regeringsrättens kompetensområde, samt de förutsättningar

ifråga om ändrad lagstiftning i övrigt, varunder detta skedde, torde bäst belysas genom följande ord, som yttrades av *föredragande departementschefen* vid tillkomsten av lagen om regeringsrätten:

»I det underdåniga betänkandet (angående regeringsrätten) framhålles, hurusom vissa anspråk på utbetalning av statsmedel kunna, därest de icke i administrativ väg vunnit Kungl. Maj:ts bifall, göras gällande i vanlig rättegång. Hit höra anspråk på ersättning för olycksfall i arbete, för skada i följd av järnvägs drift — över huvud taget anspråk, som härledas från något rättsförhållande av privat natur mellan staten och den enskilde. Att för sådana anspråk stänga domstolsvägen lärer ej kunna ifrågasättas. Men det skulle åter icke väl överensstämma med regeringsrättens ställning, att dess avgörande komme under allmän domstols prövning. Antingen böra alltså i mål, varom nu är fråga, besvär över den underordnade förvaltningsmyndighetens beslut liksom hittills avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet eller må rätten till fullföljd bortfalla. Då det ej synes lämpligt att avstänga den enskilde från möjligheten att få underordnad myndighets beslut i dylikt mål prövat i administrativ ordning, innan han såsom sista utväg tillgriper rättegång, torde någon ändring i nu gällande regler icke böra vidtagas.

Mål om avlöningsförmåner och reseersättning av statsmedel eller om pensionsavgifter och pensionsrätt, enligt gällande föreskrifter, finnas i den uti betänkandet föreslagna lagen om regeringsrätten upptagna bland sådana, som höra till regeringsrättens slutliga avgörande. Otvivelaktigt påkalla ock dessa mål en rättslig behandling. Emellertid göra sig här i viss mån samma hänsyn gällande som nyss nämnts i fråga om åtskilliga andra mot statskassan riktade anspråk. Exempel saknas nämligen ej därpå, att de allmänna domstolarna ansett sig oförhindrade pröva talan om lön eller pension, ehuru denna redan blivit av Kungl. Maj:t i statsrådet ogillad. Vill man ansluta sig till lagförslaget uti ifrågavarande avseende, lärer förty, i överensstämmelse med vad förut är sagt, böra meddelas sådana stadganden, att mål av nu berörda art icke vidare komma att upptagas av de allmänna domstolarna. En dylik ändring i gällande rätt torde ock vara välgrundad. De anspråk på lön eller dylika förmåner, vilka tillkomma statstjänaren, äro icke att bedöma efter några som helst privaträttsliga regler; de hava sin grund i det genom tjänsteanställningen uppkomna publika rättsförhållandet och hämta därifrån sitt innehåll. Det synes då även naturligt, att de må göras gällande allenast i administrativ process; och en sådan uppfattning ligger utan tvivel till grund för stadgandet i 10 kapitlet 26 § rättegångsbalken, att de mål, som någons ämbete och tjänst röra, pröves och dömes av dem, som konungen vård och inseende däröver betrott haver. Enligt min mening kunde för anspråk, varom nu är fråga, en särskild instansordning lämpligen inrättas efter ungefärligen följande regler. Vederbörande verks eller inrättnings beslut får icke av den missnöjde överklagas, men han äger efter stämning å verket eller inrättningen utföra sin talan vid kammarrätten; besvär över dess beslut prövas av regeringsrätten. Ett lagförslag i sådan riktning torde jag framdeles få underställa Eders Kungl. Maj:ts prövning.»

Angående de i det omförmälda lagmomentets andra stycke upptagna målen om annan ersättning av statsmedel yttrade *departementschefen* bland annat:

»Jag har förut framhållit, hurusom det måste anses i viss mån olämpligt, att mål, vilka prövats av regeringsrätten, därefter bliva anhängiggjorda vid de allmänna domstolarna. Vad angår nyss berörda ersättningsmål, synes man genom utmärkandet av att målet skall röra tillämpning av författningar, som reglera frågor om ersättning just av statsmedel, hava för åtminstone de flesta fall förebyggt en dylik mindre god ordning för anspråkens bedömande. Det är sålunda klart, att ett ersättningsyrkande, som väl är riktat mot kronan,

men stöder sig på vanliga privaträttsliga grunder, t. ex. på bestämmelserna i lagen om köp och byte av lös egendom, icke bliver att hänföra under ifrågavarande rubrik av enumerationen.»

I *högsta domstolen* yttrade ett justitieråd med instämmande av två justitieråd följande vid granskning av lagen:

»Med de i första stycket av förevarande mom. omnämnda mål avses ej mindre tvistiga löne- och därmed likartade anspråk mot statskassan än även andra av förvaltningsmyndigheter handlagda tvister angående dylika anspråk. Att, såsom förslaget bestämmer, berörda mål skola, såvitt fråga är om prövning i administrativ väg, förläggas till regeringsrätten och icke till regeringen, synes i betraktande av dessa måls natur vara i sin ordning. Med hänsyn till regeringsrättens karaktär av administrativ domstol torde emellertid denna överflyttning icke lämpligen böra komma till stånd under annan förutsättning än att mål av ifrågavarande art icke vidare få upptagas av de allmänna domstolarna. För närvarande lärer icke, åtminstone såvitt angår ett mot *staten* väckt löne- eller därmed likartat anspråk, hinder möta mot anspråkets prövning både i administrativ väg och efter stämning till domstol; och lika litet kan det antagas, att, därest den slutliga administrativa prövningen överlämnas till regeringsrätten, därigenom skulle vara utan vidare förebyggt att ifrågavarande mål upptagas till behandling vid de allmänna domstolarna. Härför torde — såsom ock i föredragande departementschefens yttrande angives i fråga om mål angående statstjänares avlönings- och andra förmåner — erfordras särskilda bestämmelser. Vill man emellertid sålunda för möjliggörande av målens överflyttning till regeringsrätten inskränka de allmänna domstolarnas behörighet, synes, å andra sidan, detta icke utan fara för rättssäkerheten kunna ske, med mindre det tillses, att den administrativa instansordningen beträffande mål av ifrågavarande beskaffenhet är inrättad på ett med hänsyn till målens utredning fullt betryggande sätt. Allenast under förutsättning, att detta villkor uppfylles, finner jag mig kunna tillstyrka bifall till förslaget i den del, varom nu är fråga.»

1914 års betänkande. På grund av nådigt uppdrag har sedermera regeringsrådet Jarl Ernberg verkställt en förberedande utredning i ämnet, resulterande i ett den 22 december 1914 avlämnat betänkande om särskild instansordning för mål angående avlöningsförmåner och pension m. m.

Konflikter. Med utgångspunkt från att den ifrågasatta lagstiftningens ändamål i första hand är att undanröja förut berörda möjlighet till konflikter, innehåller betänkandet först (sid. 7—43) en undersökning för att fastslå vilka slag av mål om avlöningsförmåner m. m. enligt den nu gällande ordningen kunna komma under regeringsrättens bedömande samt i vad mån målen tillika kunna av de allmänna domstolarna upptagas och avgöras. I detta hänseende utvecklas till en början, bland annat, hurusom de mål av ifrågavarande slag, vilka tillhöra regeringsrättens upptagande, städse angå rättsförhållanden av mer eller mindre offentligrättslig karaktär, även om det ingalunda alltid är fallet, att staten däri har ställning såsom part. Vidare erinrar betänkandet därom, att då fråga är icke om utkrävande av en i lag eller eljest bestämd rätt till löne- eller pensionsförmån utan om konstituerande av själva rättigheten såsom sådan, klagomål i sådant hänseende i regel icke hava sitt forum inför regeringsrätten.

Vad särskilt angår avlöningsmålen och deras ställning till regeringsrätten och de allmänna domstolarna behandlas dessa mål i betänkandet i särskilda grup-

per allteftersom de förmåner, vilka målen avse, utgå av statsmedel, kommunala medel, allmän inrättnings medel eller enskilda medel.

Beträffande *löneförmåner av statsmedel* ger utredningen till resultat, att mål om dessa för närvarande såsom regel kunna prövas av såväl regeringsrätten som allmän domstol och att konfliktmöjligheter därför beträffande dem i stor utsträckning äro för handen. Vidare framhålles, hurusom regeringsrätten har att pröva mål om dylika förmåner icke allenast då det gäller att bedöma ett av vederbörande löntagare framställt anspråk, utan jämväl då målet uppkommit därigenom att anmärkning eller annan erinran framställts och ersättningstalan väckts mot redogörare på den grund att någon löneförmån förmenas hava av denne för egen del innehållits eller till annan utbetalats i strid med gällande föreskrifter. Dessa sistberörda slag av mål tillhöra under vissa förutsättningar de så kallade anmärkningsmålen. De sistnämnda handläggas i första hand eller efter förd klagan över förvaltningsmyndigheternas beslut av kammarrätten och skola jämlikt lagen om regeringsrätten, då de genom besvär i statsdepartementen fullföljas hos Konungen, tillhöra sistnämnda domstol. Även andra redovisningsmål än de egentliga anmärkningsmålen kunna, såsom i betänkandet anföres, komma under regeringsrättens prövning. Anledning till konflikter giva de egentliga anmärkningsmålen enligt betänkandet icke i den ordningen, att den mot redogöraren väckta talan skulle, sedan den prövats i ett anmärkningsmål, kunna göras till föremål för förnyad prövning hos allmän domstol. I betänkandet uttalas tvärtom den åsikten, att frågan om vederbörande redogörares ersättningsskyldighet torde få anses definitivt avgjord i anmärkningsmålet. Däremot påpekas i betänkandet, hurusom det är tydligt, att frågan om behörigheten av en till tredje man av redogörare gjord utbetalning av t. ex. en avlöningsförmån icke kan enligt nu gällande föreskrifter, vilka icke giva tredje mannen ställning som part i anmärkningsmålet, med bindande verkan för den sistnämnde i dylikt mål avgöras. »Om en redogörare i ett sådant mål», heter det i betänkandet beträffande anmärkningsprocessen, »dömes att till kronan återgälda ett av honom utgivet belopp, tillerkännes honom i regel rätt att av den, som vederbör, söka sitt åter efter befogenhet. För att av den, till vilken utbetalningen skett, återbekomma det utbetalda, nödgas alltså redogöraren, om ej beloppet godvilligt till honom återgäldas, instämma den förre till allmän domstol. Det kan emellertid därvid inträffa, att denna kommer till ett annat resultat än det, vari regeringsrätten i anmärkningsmålet stannat, ehuru givetvis frågan om tredje mans återbetalningsskyldighet i regel bör bedömas efter samma grunder som frågan om redogörarens ersättningsskyldighet. Vill man undvika en dylik konflikt — och att så sker är naturligtvis icke blott önskvärt utan, ifall syftet med den ifrågavarande lagstiftningen skall i en viktig punkt uppnås, nödvändigt — kräver detta tydligen en förändrad anordning av processen i anmärkningsmål.»

Vissa frågor om löneförmåner av statsmedel kunna, enligt vad i betänkandet framhålles, icke komma under regeringsrättens bedömande och sålunda icke heller giva anledning till konflikter. Såsom exempel därpå anföras i betänkandet de så kallade husesynsmålen, som angå nybyggnad, husröta, vanhävd eller fardag vid av- och tillträden eller eljest å sådana kronans hemman eller lägenheter, vilka upplåtits till boställen, boställshus eller boställsrum åt ämbets- eller tjänstemän. Jämlikt punkt 10 i förordningen den 17 april 1828 angående upphörande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål tillhöra dessa mål de allmänna domstolarna.

I betänkandet erinras vidare om, hurusom de administrativa myndigheternas

och följaktligen också regeringsrättens befogenhet inom nu förevarande område i så måtto är begränsad, att det icke alltid ankommer på dem att *omedelbarligen* tillämpa givna bestämmelser, utan stundom är allmän domstol ensam förbehållet att bestämma, huruvida och till vilket belopp ersättning för uppdrag, som gäldas eller kan komma att gäldas av allmänna medel, bör utgå, i vilket hänseende framhållas sådana fall, då fråga är om ersättning för biträde eller inställelse vid domstol åt häradsnämnd, tolk eller häktad persons rättegångsbiträde eller om allmän åklagares rätt till andel i böter, viten eller beslagtaget gods.

Å andra sidan framgår av betänkandet, hurusom det beträffande vissa mål om avlöning av statsmedel är fallet, att konflikt av den anledningen är utesluten, att målen genom särskilda bestämmelser äro undandragna allmän domstols prövning. Till denna kategori hänföras mål om lotsars rättigheter i avseende å kronan tillhöriga lotshemman eller lotslägenheter samt därmed följande förmåner, vilka mål jämlikt förordningen den 9 juli 1862 angående lotshemman och boningsplatser för lotsar samt landshövdingeinstruktionen i första hand prövas av Konungens befallningshavande, ävensom mål om befattningshavare i kammarrätten tillkommande aktoratsarvode, vilka mål prövas av kammarrätten jämlikt den för nämnda verk gällande instruktion.

Vidkommande därefter mål om *löneförmåner av kommunala medel* är enligt betänkandet regel, att dylika mål icke kunna giva anledning till konflikter av nu ifrågavarande slag. Detta berodde därpå, att kommunala representationers och myndigheters beslut angående dylika förmåner antingen icke kunde överklagas eller i alla händelser icke kunde i vanlig bemärkelse bliva föremål för regeringsrättens prövning. Visserligen kunde åtskilliga dylika beslut överklagas och mål därom i sista hand komma till regeringsrätten, men den prövning, som på sådan klagan ägde rum, vore av allenast formell natur — en prövning av beslutets laglighet i och för sig — och kunde således endast föranleda ett fastställande eller ett undanröjande av beslutet jämte möjligen ett återförvisande till vederbörande myndighet, men icke gå ut på att sätta ett annat positivt beslut i det förras ställe. Tvister om dylika löneförmåner, vilka antingen icke alls eller också blott i nyss angivna inskränkta bemärkelse kunde fullföljas i administrativ ordning, hörde sålunda, såvitt den materiella prövningen anginge, uteslutande till de allmänna domstolarna och någon fara för konflikt förelåge icke. Stora grupper av mål om kommunala avlöningsförmåner kunde däremot visserligen även i materiellt hänseende fullföljas i administrativ väg, i sista hand hos regeringsrätten, men ifråga om dessa grupper av mål gällde i stället särskilda bestämmelser, på grund varav de vore uteslutna från prövning av de allmänna domstolarna. Någon konfliktfara vore därför icke heller beträffande dem för handen. Till dessa sistberörda slag av mål vore att hänföra sådana, som anginge prästerskapets löneförmåner — dock med vissa undantag, såsom ifråga om löner åt sådana prästmän, vilka avlönades uteslutande av statsmedel — kyrkobetjäningens och folkskollärarnas samt möjligen också barnmorskornas löner ävensom mål angående kommuns skyldighet att tillhandahålla rektor vid allmänt läroverk bostad eller däremot svarande hyresersättning.

Konflikter äro dock ifråga om de kommunala avlöningsförmånerna enligt betänkandet icke alldeles uteslutna. Sålunda framhålles, att konfliktmöjligheter av nu ifrågavarande beskaffenhet finnas ifråga om förmåner, vilka äro föremål för beslut av magistrat eller statsstyrelse eller som utgå av landstingsmedel och äro

föremål för beslut antingen av Konungens befallningshavande eller ock av direktion eller styrelse, som omhänderhar den förvaltningsgren, där vederbörande löntagare är anställd. Enligt betänkandet är konflikt icke heller otänkbar ifråga om löneförmåner, som tillkomma personer anställda för vården och förvaltningen av häradsallmänningar, i den må beslut i ärende om sådan förmån meddelas av allmänningsstyrelse. Vidare påpekas, att domänstyrelsens beslut angående ecklesiastik boställshavares rätt att i enlighet med gällande hushållningsplan erhålla skogsavkastning kan dragas inför regeringsrätten, utan att den föreliggande rättsfrågan dock kan anses utesluten från allmän domstols prövning.

I fråga om de *avlöningsförmåner, som utgå av allmänna inrättningars medel*, därunder även inbegripas medel tillhörande allmänna fonder och donationer, erinras i betänkandet därom, att dessa medel ofta stå under statsmyndighets förvaltning, i vilket fall beträffande dylika avlöningsförmåner förefinnas enahanda konfliktmöjligheter, som i fråga om avlöningsförmåner av statsmedel, samt att i övrigt beträffande avlöningar, utgående av under offentlig myndighets förvaltning stående inrättningars medel, vare sig lönerna utgå till inrättningens egna eller till andra befattningshavare, förhandenvaron av konfliktmöjlighet är beroende av möjlighet att hos regeringsrätten — omedelbart eller i sista hand — påkalla prövning av beslut, som meddelats av myndighet, vilken förvaltar inrättningen.

Mål om *avlöningsförmåner av enskilda medel* falla enligt betänkandet till större delen utanför regeringsrättens kompetensområde därför att dylika förmåner, även då de utgå på grund av allmän författning, såsom exempelvis expeditionslösen, ändock icke kunna i vanlig administrativ ordning utkrävas. Såsom av betänkandet framgår, finnas dock en del exempel på att regeringsrätten äger pröva mål om avlöningsförmåner av enskilda medel. I vissa sådana fall, såsom där fråga är om tvist mellan löntagare och jordägare angående så kallade allmänna extra ordinarie onera eller besvär, är konfliktanledning på den grund icke för handen, att tvisterna icke tillhöra de allmänna domstolarna. I andra fall åter kunna konflikter uppkomma. Till en början gäller detta, såsom i betänkandet påpekas, ifråga om förmåner av sådana enskilda medel, vilka exempelvis såsom donationsmedel tillhöra offentlig myndighets förvaltning. (Jämför avlöningsförmåner av allmänna inrättningars medel.) Vidare påvisas, hurusom i sådana fall, där i allmän tjänst anställda personer på grund av allmänna författningar handhava debitering, indrivning och redovisning av avgifter till en del enskilda inrättningar, det kan inträffa, att tvistefrågor angående arvode i form av provision och dylikt för sådana bestyr kunna bliva föremål för bedömande ej blott av regeringsrätten utan även av de allmänna domstolarna. Så är enligt betänkandet också förhållandet med sådan ersättning för restindrivning av utskylder och avgifter, som förrättningsmannen äger att vid indrivningen uttaga.

Slutligen framhålles i betänkandet ifråga om *avlöningsförmåner i allmänhet*, oavsett av vilka slags medel de utgå, att tvister mellan i allmän tjänst anställda löntagare inbördes angående fråga, vilken av dem viss löneförmån bör tillkomma, kunna bliva föremål icke blott för domstols utan också för administrativ myndighets, i sista hand regeringsrättens, handläggning, samt att området för sålunda förefintliga konfliktmöjligheter icke alldeles sammanfaller med området för de konfliktmöjligheter, som yppa sig, då det gäller tvister mellan löntagare och löngivare. Det påpekas sålunda, hurusom å ena sidan de administrativa myndigheterna med regeringsrätten som högsta instans kunna, utan att detta utesluter prövning av

allmän domstol, komma att fatta beslut ifråga om fördelning mellan tjänstemän inbördes av sådan förmån, exempelvis expeditionslösen, varom å andra sidan tvist mellan en tjänsteman och den, som skall utgöra förmånen, icke kan komma under regeringsrättens prövning.

Angående de i lagen om regeringsrätten 2 § 4:o) första stycket upptagna *mål om resekostnads- och traktamentsersättning* erinras i betänkandet först därom, att anledningen till att nämnda mål i lagen särskilt omförmälts är att anspråk på sådan ersättning kan framställas även då densamma icke är att hänföra till ersättning för viss förrättning eller visst uppdrag eller eljest till avlöningsförmåner, exempelvis då fråga är om ersättning enligt domstols beslut av allmänna medel till målsägande eller vittnen i brottmål. Ifråga om resekostnads- och traktamentsersättningsmålens förhållande till regeringsrätten och de allmänna domstolarna samt möjligheterna till konflikter angives, att i huvudsak detsamma torde gälla som beträffande avlöningsförmåner i allmänhet, varför i de fall, där ersättningen utginge av enskilda eller därmed likställda medel, konflikt tydligtvis vore utesluten liksom även i regel då frågan gällde kommunala medel.

Beträffande slutligen *mål om rätt till eller avgift för pension eller dylik förmån samt om delaktighet i pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa* framhålles i betänkandet, att dylika mål tillkomma regeringsrätten först och främst i sådana fall, då ifråga om statstjänares pensionering fullföljd äger rum genom besvär hos Konungen, men jämväl i en hel del andra fall, då sådana besvär kunna anföras i mål angående annan pensionering, något som merendels inträffar, då pensionsförhållandena på ett eller annat sätt reglerats under medverkan av staten och med bidrag av statsmedel. Det sistnämnda uppgives till en början gälla ifråga om en stor mängd befattningshavare, vilka äro att hänföra till kommunala tjänstemän eller åtminstone till större eller mindre del av kommunerna avlönas, såsom folkskollärare, lärare vid en hel del andra än till folkundervisningen hörande undervisningsanstalter, lasarettsläkare, e. o. provinsialläkare, barnmorskor m. fl. Men vidare framhålles, hurusom dylik medverkan från det allmännas sida jämte ty åtföljande besvärsrätt förekommer i stor utsträckning ifråga om änke- och pupillpensionering samt även i en del fall ifråga om pensionering från kassor av jämförelsevis mera enskild natur, såsom lärarinnornas pensionsanstalt och handelsflottans pensionsanstalt. Slutligen påpekas emellertid, att det även förekommer, att besvärsrätt finnes, utan att något bidrag från det allmännas sida lämnas, medan det å andra sidan i ett och annat fall synes förhålla sig så att, ehuru statsbidrag lämnas, besvärsrätt icke finnes stadgad. Vad anginge möjligheten till konflikt mellan regeringsrättens och allmän domstols utslag i de mål om pension m. m., varom nu talats, vore klart, att då allmän domstol enligt nu gällande lag i regel måste anses oförhindrad att oberoende av regeringsrättens beslut upptaga sådana mål, dylik möjlighet här över så gott som hela linjen förelåge. Vad förut sagts ifråga om möjligheten till konflikter i frågor om utbetalning av avlöningsförmåner av statsmedel, vilka avgjorts under formen av redovisnings- eller anmärkningsmål, ägde givetvis motsvarande tillämpning i avseende å utbetalningar av pension eller annan dylik förmån av statsmedel eller eljest från anstalt, vars räkenskaper vore föremål för granskning från statsmyndigheternas sida, likasom ock beträffande underlåtenhet att vidtaga föreskriven åtgärd för infordrande av avgift för beredande av sådan förmån, där fråga av sådan beskaffenhet prövats i mål av nyss angiven art.

Den nya ordningens tillämpningsområde.

I betänkandet avhandlas därefter (sid. 43 och följande) grunderna för den föreslagna nya instansordningens tillämpningsområde.

Ur konfliktsynpunkt vore den ifrågasatta nya ordningen tydligen erforderlig blott i sådana fall, då mål, som tillhörde regeringsrättens upptagande och avgörande, icke kunde redan på grund av gällande bestämmelser anses undandragna allmän domstols prövning. Enligt vad av departementschefens uttalanden till statsrådsprotokollet vid framläggande av förslag till regeringsrättens inrättande framginge, torde härvid egentligen hava åsyftats, förutom pensionsmål, mål om avlöningsförmåner samt rese- och traktamentsersättning av statsmedel. På sätt av den föregående utredningen framginge, kunde emellertid i vissa fall konflikter mellan olika domslut i nu förevarande avseende uppstå jämväl ifråga om avlöningsförmåner av kommunala eller enskilda medel. Undersökningen måste därför tydligen omfatta åtminstone även vissa kategorier av mål om sådan avlöning. Men man torde icke böra stanna ens härvid, utan fasthellre utsträcka undersökningen att omfatta mål angående avlöningsförmåner av *offentligrättslig natur i allmänhet.* Det syntes nämligen vara klart, att då fråga vore om tillskapande av en helt ny processordning för handläggning av mål om avlöningsförmåner av dylik natur, frågan om denna ordnings tillämpningsområde borde ses icke ensamt ur nyss angivna synpunkt — eller förekommande av konflikter mellan olika domslut — utan *framför allt ur synpunkten av denna ordnings lämplighet för handläggande av sådana mål i allmänhet med hänsyn till desammas beskaffenhet överhuvud.* Vid den ifrågasatta nya lagstiftningen torde man därför böra uppmärksamma ej blott mål av angiven art, ifråga varom konflikt kunde uppkomma, utan även andra mål om avlöningsförmåner, däribland även sådana, vilka på grund av särskilda bestämmelser nu antingen vore undandragna de allmänna domstolarnas prövning eller ock uteslutande tillhörde dessa.

Vad först anginge *mål om avlöningsförmåner av statsmedel* gällde såsom regel, att målens beskaffenhet i och för sig icke kunde anses utgöra hinder för tillämpning av en processordning, inrättad i huvudsaklig överensstämmelse med de av departementschefen i sådant hänseende angivna grunder, utan att dessa mål tvärtom väl lämpade sig att behandlas i sådan ordning. Dock syntes det ifråga om de förut berörda till allmän domstol hörande så kallade husesynsmålen, vilka icke gåve anledning till direkta konflikter, varken nödvändigt eller lämpligt, åtminstone utan en mera ingående undersökning, att för dessa mål föreskriva ett annat behandlingssätt, då de gällde löntagares rätt, än det, som annars vore för dem gällande. Någon ändring ifråga om de förut berörda målen angående lotsars rättigheter i avseende å kronan tillhöriga lotshemman eller lotslägenheter, vilka mål nu handlades i särskild administrativ ordning, torde icke heller böra ifrågasättas. Att vidare de allmänna domstolarnas behörighet att meddela beslut i sådana frågor, som anginge t. ex. ersättning till rättegångsbiträde åt häktad person eller åklagares rätt till andel i böter med mera, icke borde göras till föremål för rubbning, vore utan vidare tydligt.

Konflikter vore ifråga om *mål om avlöning av kommunala medel* visserligen i stort sett uteslutna, men frågan om den nya ordningens tillämpning å dessa mål borde ju icke skärskådas blott ur den synpunkten. Skäl förefunnes för den uppfattningen, att de former, det kommunala avlöningsväsendet iklätt sig, icke kunde på det hela taget — bortsett tillsvidare från prästerskapets, kyrkobetjäningens och folkskollärarnas löneförhållanden — anses utgöra hinder för den nya lagstiftningens

utsträckning även till detta område, om sådant i övrigt skulle befinnas riktigt och lämpligt. Tvärtom syntes dessa former, i allt fall i vad anginge städerna, i allmänhet ganska nära ansluta sig till dem, som vunnit tillämpning inom statsförvaltningen. I stor utsträckning hade väl ock de sistnämnda tjänat och komme alltmera att tjäna såsom förebild för kommunernas ordnande av hithörande angelägenheter. I en hel del fall hade ock numera de kommunala tjänstemännens löneförhållanden ordnats under medverkan från statens sida, antingen nu detta berott därav att bidrag till avlöningen utginge av statsmedel eller eljest ett mera allmänt intresse ansetts vara förknippat med de ifrågavarande befattningarnas uppehållande. Stundom hade en dylik medverkan tagit sig uttryck däri, att staten genom lag ingripit mer eller mindre reglerande beträffande avlöningarna, såsom medelst fastställande av vissa minima för avlöningarna (ex. folkskollärare och barnmorskor) eller av vissa allmänna grunder för desammas bestämmande och utgörande (ex. präster och klockare) eller annorledes. I andra fall åter hade åtgärderna från statens sida begränsats till fastställande av de utav kommunerna själva beträffande avlöningarna fattade beslut (ex. tjänstemän vid städernas rådstuvurätter och magistrater). Nu berörda förhållanden kunde emellertid svårligen i och för sig anses utgöra tillräcklig grund för behandling av mål om kommunala avlöningsmedel *i allmänhet* enligt samma regler som mål om avlöning av statsmedel. Saken kunde emellertid ses även ur andra synpunkter. Som redan antytts, anslöte sig redan nu det kommunala avlöningsväsendet, särskilt i städerna, i allmänhet ganska nära till det statliga. Avlöningsförmånernas fastställande skedde ju ock vanligen inom kommunerna på ett sätt, som företedde likheter med motsvarande förhållanden inom statslivet. De kommunala tjänstemännen tillsattes ofta under former, liknande dem, som användes från statens sida, och i avseende å tjänstemannaansvar och rättsskydd i tjänsten vore de likställda med statstjänarna. På grund av den ställning, som sålunda givits de kommunala tjänstemännen, kunde därför även dessa tjänstemäns avlöningsförhållanden sägas i viss mån tillhöra den *offentliga* rättens område. Och då ju den offentligrättsliga karaktären hos de mål om avlöningsförmåner m. m., som kunde ifrågakomma att inordnas inom den nu ifrågasatta lagstiftningens ram, utgjorde den synpunkt, från vilken den föreliggande frågan företrädesvis borde ses, saknades tydligen icke skäl för att *som regel* — frånsett således de undantag, som av särskilda skäl kunde finnas påkallade — utsträcka denna lagstiftnings tillämpningsområde även till de kommunala avlöningsmålen. Genom bestämmelser i sådan riktning skulle tydligen enhetligheten i bedömandet av de statliga och kommunala avlöningsmålen främjas samt konflikter härutinnan mellan regeringsrättens utslag, å ena, och de allmänna domstolarnas, å andra sidan, helt undvikas. Den omständigheten, att regeringsrätten redan nu hade att handlägga såväl en hel del avlöningsmål av mer eller mindre kommunal natur som ock i stor utsträckning kommunala mål i övrigt, syntes ock i sin mån tala för lämpligheten av en sådan anordning. Tilläventyrs kunde emellertid emot en sådan utsträckning av den ifrågasatta nya lagstiftningen erinras, att densamma ej skulle komma att stå i överensstämmelse med den ställning, som enligt hittills gällande lagstiftning tillerkänts kommunerna, ity att desamma ju i allmänhet ägde att fritt ordna sina egna inre angelägenheter så som de själva funne för sina ändamål tjänligast och i följd därav jämväl, där ej på grund av särskilda förhållanden för vissa fall genom lagstiftningen annorlunda bestämts, sina tjänstemäns avlöningsförhållanden, samt att själva utöva kontrollen däröver, att för deras avlönande an-

slagna medel för avsedda ändamål användes på föreskrivet sätt Ett överförande av de ifrågavarande målen från de allmänna domstolarna till kammarrätten, som ju hade till uppgift, bland annat, särskilt att avgöra mål, som hänförde sig till kontrollen över *statsmedlens* redovisning m. m., som därtill hörde, kunde därför möjligen förefalla främmande. Invändas kunde ju ock, att det kunde ställa sig obekvämt för kommunerna utom Stockholm, särskilt för de därifrån mera avlägset belägna, att beträffande ifrågavarande mål dragas från sitt egentliga forum och nödgas i första instans svara inför en central domstol i huvudstaden. Dessa invändningar kunde ju icke frånkännas betydelse, även om desamma icke med nödvändighet behövde vara för frågan avgörande. Därest man emellertid av nyss antydda eller andra liknande grunder icke ansåge sig böra giva en sådan utsträckning åt den nya instansordningens tillämpningsområde ifråga om de kommunala avlöningsmålen, som ovan först blivit sagd, borde densamma tydligen dock, ifall den infördes för mål om avlöningsförmåner av statsmedel, komma till användning även beträffande vissa slag av mål om avlöningsförmåner av mer eller mindre kommunal natur. I första hand komme därvid i betraktande mål om sådana avlöningsförmåner, till vilka utginge bidrag av statsmedel. Att i detta fall förelåge ett direkt statsintresse, som motiverade en dylik användning, vore uppenbart. Ifrågasättas kunde emellertid, om man borde stanna härvid. I åtskilliga fall hade, såsom redan nämnts, staten ingripit reglerande i avseende å det kommunala avlöningsväsendet, ity att grunderna för vissa kommunala befattningshavares avlönande fastställts genom lag eller författning. Så exempelvis beträffande präster, klockare m. fl. Och kunde tydligen jämväl i dylika fall, även om man av ovan antydda skäl ställde sig på den ståndpunkten, att de kommunala avlöningsmålen icke *som regel* vore av natur att böra i nu avsedd ordning behandlas, tillämpning av de nya reglerna äga fog för sig. Att för vissa av nu åsyftade kategorier — och tillsvidare måhända de flesta — en särskild avvikande behandlingsform av speciella skäl kunde, så länge nuvarande avlöningsförhållanden därutinnan ännu vore rådande, finnas lämpligare, vore en sak för sig.

Under förutsättning, att den nya ordningen icke utsträcktes att gälla de kommunala avlöningsmålen i allmänhet, måste tydligen bestämmelser meddelas i syfte att förebygga de konflikter, som i avseende å dylika mål kunde förekomma, något som kunde ske antingen genom att, jämte det rätten till besvärs anförande hos Konungen i administrativ ordning borttoges i de fall där konfliktfara förefunnes, låta målen fortfarande gå till allmän domstol eller också genom målens inrangerande under den nya instansordningen. Av dessa utvägar syntes den sistnämnda vara att föredraga.

Vad särskilt anginge de ovan berörda kategorierna prästerskapet, kyrkobetjäningen och folkskollärarna, syntes det icke lämpligt att utan vidare utsträcka den nya ordningen till mål angående deras löneförhållanden. Vidkommande den del av prästerskapet, som avlönades uteslutande av statsmedel — såsom prästmän anställda vid krigsmakten, utländska beskickningar, fängelser eller hospital — funnes dock intet hinder för att därutinnan omedelbart tillämpa de nya bestämmelserna. Detsamma syntes också gälla ifråga om biskoparnas löneförmåner, för så vitt dessa ej härrörde av dem tillkommande prebenden. Beträffande åter de prästlöner, vilka enligt gällande stadganden i landshövdingeinstruktionen och instruktionen för kammarkollegium i tvistiga fall vore föremål för bedömande i särskild administrativ ord-

ning, syntes goda skäl tala för att, i den mån lagen om reglering av prästerskapets avlöning den 9 december 1910 ännu icke trätt i tillämpning, bibehålla hittillsvarande processordning, varemot hinder icke borde möta för att även till mål om dessa löner utsträcka giltigheten av den nu tillämnade lagstiftningen, allt eftersom nämnda lag av år 1910 bleve i praktiken genomförd.

I detta sammanhang må framhållas, att i betänkandet (sid. 34) uttalas den åsikten, att liksom man efter 1862 års lönereglering för prästerskapet ansett de äldre bestämmelserna om särskild administrativ processordning utan vidare tillämpliga på mål angående de nyreglerade lönerna, det vore sannolikt, att, så länge ej uttryckliga bestämmelser i annan riktning meddelades, nämnda bestämmelser komme att tillämpas även efter genomförandet av 1910 års lönereglering.

Ifråga om kyrkobetjäningen och folkskollärarna vore, enligt betänkandet, att taga i betraktande bland annat, att klockarnas avlöning ännu ofta nog utginge enligt äldre, för olika orter växlande bestämmelser, samt att kyrkobetjänings- och folkskollärarebefattningar ofta vore förenade på samma hand. Det förefölle därför lämpligast, att mål om dessa befattningshavares avlöningsförmåner tillsvidare handlades i den för dem hittills gällande ordningen.

Till förebyggande av konflikter beträffande *mål om avlöningsförmåner av allmänna inrättningars medel* borde först och främst, där avlöningsförmånerna utginge till i allmän tjänst anställda personer och medlen förvaltades av statsmyndighet eller annan offentlig myndighet, meddelas motsvarande bestämmelser som där fråga vore om avlöning av statsmedel. I vissa fall kunde emellertid frågor om avlöning till hos allmänna inrättningar anställda personer komma under regeringsrättens prövning. Såvitt härvid vore fråga om sådana inrättningar, som vore att anse såsom verkliga statsinstitutioner, erfordrades tydligen vid den nya lagstiftningens genomförande icke några särskilda bestämmelser. Beträffande däremot andra allmänna inrättningar kunde sådana bestämmelser svårligen undvaras, då nämligen i vissa fall besvärsrätt över vederbörande direktioners eller styrelsers beslut i mål angående personalens avlöning vore medgiven. Till förekommande av konflikter torde för sådana fall rätten till anförande av besvär hos Kungl. Maj:t böra upphävas och målen ifråga föras antingen till allmän domstol eller, lika med mål om avlöning av statsmedel, till kammarrätten. Vore avlöningen, såsom stundom vore förhållandet, särskilt för ändamålet av statsmedel anvisad, borde givetvis den senare vägen väljas. Ifrågasättas kunde emellertid, huruvida icke samma förfarande borde komma till användning även i vissa andra fall, nämligen så snart inrättningen överhuvud åtnjöte bidrag av statsmedel eller åtminstone ifall inrättningens räkenskaper underginge granskning i kammarrätten. Visserligen skulle detta komma att innebära en utsträckning av berörda förfarande även till åtskilliga fall, då sådant icke till förebyggande av konflikt mellan regeringsrättens och allmän domstols utslag erfordrades. Men på grund av ifrågavarande måls natur låge en sådan utsträckning ganska nära till hands, åtminstone försåvitt icke statsbidraget anvisats allenast för visst speciellt syfte, som icke hade med inrättningens avlöningsförhållanden att skaffa. Med hänsyn till de växlande förhållanden, som å förevarande områden förekomme, och den därav beroende svårigheten att beträffande mål av nu ifrågavarande beskaffenhet på förhand finna en lämplig och tillräckligt fast gräns för den nya lagstiftningens tillämpning syntes det emellertid lämpligast, att bestämmanderätten härutinnan överlätes åt Kungl. Maj:t, som då skulle äga att, i den mån så funnes lämpligt, förordna om det ifrågavarande för-

farandets tillämpning å mål om sådana avlöningsförmåner för i allmän inrättnings tjänst anställda personer, som av inrättningens medel bestredes.

Att i vidare mån än av förefintliga konfliktmöjligheter påkallades utsträcka de nya bestämmelserna att i regel äga tillämpning å *mål avseende löneförmåner av enskilda medel* skulle, framhålles i betänkandet, även om man därvid begränsade tillämpningen till löneförmåner av offentligrättslig natur (t. ex. expeditionslösen), säkerligen komma att anses medföra allt för stora olägenheter för den enskilde, som därigenom droges från sitt egentliga forum för att svara inför annan domstol. Någon förändring i sådan riktning borde därför icke ifrågakomma. Ett fall, då fara för konflikt förefunnes, vore det, då tvisten gällde rätt till arvode eller provision, som i ersättning för bestyr med uppbörd, förvaltning eller redovisning, vilken det på grund av därom meddelad allmän föreskrift ålåge offentlig tjänsteman att för *enskildas* räkning verkställa, av denne *innehållits*. Oaktat här vore fråga om medel av enskild natur, vore i dylika fall uppbörden underkastad en liknande kontroll från statsmyndigheternas sida som gällde om uppbörd av statsmedel. I detta fall syntes därför skäl föreligga för de nya rättegångsreglernas tillämpning. Väl kunde därav bliva följden, att den inrättning eller anstalt, för vars räkning uppbörden ägt rum, kunde i eventuell tvist nödgas utföra sin talan inför kammarrätten i stället för vid allmän domstol. Då det emellertid berodde av inrättningen eller anstalten själv att utverka sig tillstånd till anlitande av kronans tjänstemän för sin uppbörd, syntes berörda förhållande icke böra framkalla någon betänklighet.

Tvister mellan löntagare inbördes om företrädesrätt till löneförmåner kunna, såsom förut berörts, enligt betänkandet giva anledning till konflikter mellan regeringsrättens och allmän domstols beslut även ifråga om sådana förmåner, beträffande vilka mellan löntagaren och löngivaren uppkomna tvister icke kunna medföra dylika konflikter. Bestämmelser med syfte att förebygga dessa konflikter borde, anföres i betänkandet, tydligen givas sådant innehåll, att desamma komme i, såvitt möjligt, full överensstämmelse med reglerna för behandling av mål angående utbekommande av de ifrågavarande löneförmånerna hos den avlöningspliktige. Då mål om avlöning av statsmedel i allmänhet skulle över hela linjen enligt den nya ordningen behandlas, borde därför även mål om företrädesrätt mellan tjänstemän inbördes om sådan löneförmån i samma ordning handläggas. Beträffande åter mål om kommunala lönemedel, bleve frågan beroende av den ståndpunkt, lagstiftningen härutinnan i övrigt komme att intaga. Gåves åt denna även i sådant hänseende en mera generell tillämpning, ställde sig saken tydligen här på enahanda sätt som i avseende å mål om avlöningsförmåner av statsmedel, varemot i motsatt fall motsvarande begränsning även här borde göras. Likaså borde vidkommande mål om lönemedel, som utginge av allmän inrättnings medel, en liknande överensstämmelse åvägabringas. I vad anginge mål om löneförmåner, som skulle gäldas av enskilda, läte detta sig däremot icke göra, i den mån, på sätt förut blivit förutsatt, anspråk på utbekommande av sådan förmån, då detta riktades mot den enskilde, som hade att utgöra löneförmånen, fortfarande skulle upptagas av allmän domstol. Då emellertid här städse vore fråga om rättigheter av rent offentligrättslig natur — grundade på i lag eller författning meddelade föreskrifter om utgörande av löneförmåner eller av avgifter till tjänstemän, då de för vissa bestyr av den enskilde anlitades, m. m. dylikt — och bibehållandet av mål om utbekommande av sådan förmån hos den enskilde avgiftspliktige vid de allmänna domstolarna, på sätt förut anförts, berodde icke av målens egen natur utan endast av

hänsyn därtill, att man icke ville draga de enskilda från deras vanliga personliga forum i tvistemål, syntes en dylik brist i överensstämmelse icke behöva väcka någon betänklighet. Skulle konflikt även härutinnan för alla fall förekommas, kunde för övrigt en dylik oegentlighet icke undvikas. I anseende till ifrågavarande måls nyssberörda rätta natur syntes emellertid härpå syftande bestämmelser icke böra inskränkas allenast till de fall, då konflikt i förevarande hänseende kunde tänkas uppkomma, utan fasthellre som regel avse alla mål angående sådan med tjänst hos staten, kommun eller allmän inrättning förenad förmån, som på grund av lag eller allmän författning utginge. Stadganden av nu angivet innehåll skulle visserligen medföra, att vederbörande tjänstemän skulle nödgas att i mål, varom här vore fråga, svara inför annat forum än deras vanliga personliga forum i tvistemål. Då emellertid här vore fråga om deras rättigheter i tjänsten, syntes detta likväl, åtminstone såvitt anginge statstjänstemännen, principiellt sett, icke kunna anses innebära någon oegentlighet och, vad anginge de i kommuns eller allmän inrättnings tjänst anställde, i varje fall utgöra en konsekvens av lagstiftningens ståndpunkt i övrigt, som svårligen kunde frånkommas. Vad anginge lönemedel av enskild natur, förelåge väl ett annat förhållande. Av skäl som nyss angivits, syntes dock detta undantagsförhållande kunna väl försvaras.

Förbises borde emellertid icke, att i tvister mellan löntagare inbördes angående företrädesrätt till löneförmån enskilda överenskommelser, vilka mer eller mindre modifierade de i allmänna författningar eller eljest givna föreskrifter, därav parternas rätt berodde — exempelvis mellan en ordinarie tjänsteman och hans vikarie angående dennes förmåner under vikariat — kunde bliva föremål för bedömande; och kunde det synas mindre egentligt att även för sådant fall förlägga tvisten till specialdomstol. Om man emellertid skulle förebygga konflikt även i dylika fall, torde en sådan konsekvens svårligen kunna undvikas. Väl skulle man kunna tänka sig att i fall, då *endast* vore fråga om tolkningen av en sådan överenskommelse, det vanliga forum skulle gälla Men då, som nämnt, överenskommelse jämväl kunde innebära allenast modifikation av offentligrättsliga bestämmelser, som i övrigt ägde tillämpning, och för sådant fall ett avskiljande av den del av tvisten, som rörde tolkningen av överenskommelsens innebörd, från specialdomstolen till allmän domstol, knappast torde kunna ifrågasättas, syntes undantag för nu angivna fall icke heller böra göras. Med hänsyn till det sätt, varpå den nya instansordningen skulle inrättas, torde icke heller ur denna synpunkt någon betänklighet behöva möta mot att jämväl tvister, däri överenskommelser av nu antydd art mer eller mindre spelade in, bleve i sådan ordning behandlade.

Från en eventuell regel om handläggning av mål om avlöning mellan löntagare inbördes på nyss angivet sätt borde dock — förutom beträffande de förut omtalade husesynsmålen — möjligen göras undantag för tvister mellan lantmätare, å ena, samt deras vikarier eller medhjälpare, å andra sidan, vilka mål enligt nuvarande bestämmelser upptoges och avgjordes av lantmäteristyrelsen.

I vissa fall ålåge det på grund av lag eller författning *ordinarie tjänstinnehavare att* åtminstone delvis av egna medel *bestrida tjänstebiträdes avlöning.* Då i sådant fall den ordinaries förpliktelser åvilade honom på grund av tjänstebefattningen, syntes det kunna ifrågasättas, huruvida icke den nya instansordningen borde vinna tilllämpning även beträffande därutinnan uppkommande tvister. Visserligen vore här fråga om avlöning av enskilda medel. Likheten med de fall då tvist uppstode mellan ordinarie tjänsteman och hans vikarie om företrädes-

rätt till viss avlöningsförmån vore dock ganska påfallande. Till formen förelåge visserligen en skillnad, men i realiteten vore saken i båda fallen tämligen likartad. Under förutsättning att mål om företrädesrätt till avlöningsförmån av allmänna medel som regel ansåges böra behandlas enligt den nya ordningen, förefölle det därför icke omotiverat att, där ej undantag på grund av särskilda förhållanden kunde anses påkallat, detsamma även finge gälla beträffande mål om i lag eller författning stadgad skyldighet för ordinarie tjänsteman att av egna medel avlöna tjänstebiträde.

Vad beträffade *mål om resekostnads- och traktamentsersättning* syntes det utan vidare vara klart att, principiellt sett, något hinder för sådana måls hänförande till den ifrågaställda nya ordningen icke gärna kunde förefinnas. En annan fråga vore om detta under alla förhållanden ur praktisk synpunkt kunde anses lämpligt eller önskvärt. Frågan därom skulle i annat sammanhang återupptagas.

I vilken omfattning den nya instansordningen borde erhålla tillämpning å *mål om pension med mera dylikt*, vore en fråga, som icke kunde besvaras med hänsyn endast till i vad mån målen besvärsvägen kunde komma under regeringsrättens prövning och möjlighet till konflikter sålunda förelåge. Såsom förut påpekats, vore nämligen besvärsrätten icke medgiven i enlighet med några konsekvent tillämpade principer. Mestadels vore emellertid, då besvärsrätt stadgats, fråga om fall då pensioneringen eller understödsverksamheten till större eller mindre del bestredes av statsmedel. I den mån mål av ifrågavarande slag anginge pension eller understöd från, delaktighet i eller avgift till anstalt, vilken sålunda antingen inrättats av staten eller under dess medverkan eller vars verksamhet uppehölles genom statens hjälp, kunde ju ock sägas, att dessa tillhörde den *offentliga* rättens område. Detsamma gällde naturligtvis än mera mål om sådan förmån av ifrågavarande art, som utginge omedelbart från statsverket. Med hänsyn härtill syntes nämnda slag av mål även ganska väl ägna sig för handläggning enligt de nya rättegångsreglerna; och gällde detta icke blott mål om pension etc. för de egentliga statstjänarna utan även mål angående sådan rätt för befattningshavare, vilka i större eller mindre mån avlönades av kommunala medel, likasom ock mål om dylik rätt för änkor och barn efter ifrågavarande tjänsteinnehavare, för såvitt änke- och pupillpensioneringen etc. tillkommit eller uppehölles på nyss angivet sätt.

Ifall den nya instansordningen som regel vunne tillämpning å mål om avlöningsförmåner, utgående av kommunala medel, syntes följdriktigheten bjuda, att detsamma komme att gälla även beträffande mål om pension eller understöd från anstalt eller inrättning, vars pensionering eller understödsverksamhet avsåge kommuns tjänstemän (eller deras änkor och barn) samt bestredes av kommun utan medverkan eller bidrag från statens sida.

Om däremot mål angående kommunala avlöningsförmåner endast i den mera begränsade omfattning, varom ovan talats, inordnades under de nya reglerna, borde tydligen en motsvarande begränsning göras även i fråga om de kommunala pensionsmålen. Och då pensionering av kommunala tjänstemän (eller deras änkor och barn) icke på något område torde vara kommunerna i lag eller författning ålagd med mindre staten därtill under någon form lämnade bidrag, komme detta att innebära, att nämnda regler endast i sådant fall bleve tillämpliga.

Såsom av det förut anförda framginge, åtnjöte jämväl vissa pensionsinrättningar, vilka avsåge pensionerande eller understödjande icke av statens eller kommunernas tjänstemän eller deras efterlevande utan av andra, i viss *enskild* tjänst

anställda personer, statsunderstöd. Hit hörde t. ex. handelsflottans pensionsanstalt. Då ett dylikt understöd från statens sida för beredande av pension åt befattningshavare, anställda i enskild tjänst, väl icke kunde antagas hava beviljats eller hädanefter komma att beviljas, med mindre uppehållandet av den verksamhet, vederbörande tjänstinnehavare utövat eller utövade, ansetts vara av särskild vikt eller åtminstone av mera betydande intresse för det allmänna, kunde, med hänsyn till det offentliga intresse, som här sålunda spelade in, ifrågasättas, huruvida icke den nya instansordningen borde i enahanda omfattning som beträffande övriga förut omförmälda mål av ifrågavarande kategori vinna tillämpning även å mål om pension eller dylik förmån från anstalt av nyss omförmält slag. I viss mån talade härför även den besvärsrätt, som i dylika fall nu i allmänhet vore medgiven och vilken här måste antagas vara föranledd huvudsakligen av den omständigheten, att statsunderstöd för pensioneringen eller understödsverksamheten åtnjötes.

Den omständigheten, att i något fall besvärsrätt icke stadgats, oaktat understöd till pensioneringen från staten lämnades, utgjorde naturligtvis ej något hinder för att även i dylika fall stadga tillämpning av de nya rättegångsreglerna. Däremot kunde den omständigheten, att i en del fall besvärsrätt stadgats, oaktat statsunderstöd till pensioneringen icke utginge, icke i och för sig utgöra tillräcklig grund för en bestämmelse, att jämväl mål om pension etc. från sådan inrättning skulle handläggas i de former, som med den nya instansordningen avsåges. Om emellertid i dylika fall besvärsrätten finge kvarstå orubbad, kvarstode uppenbarligen därmed även konfliktmöjligheten. För att förebygga den sistnämnda i dessa fall syntes ingen annan lämplig utväg stå öppen än att upphäva den hittills medgivna besvärsrätten. En sådan åtgärd torde icke kunna anses innefatta någon kränkning av bestående rättigheter för vederbörande pensionsanstalter eller deras delägare, eftersom en dylik i administrativ väg förlänad rättighet tydligen icke i och för sig kunde anses vara vederbörande medgiven annorledes än tillsvidare och så länge sådant vore med gällande lag förenligt.

Därest man nu begränsade den nya processordningens tillämpningsområde, såvitt pensionsmålen anginge, till mål angående statens och, i större eller mindre omfattning, kommunens tjänstemannapensionering ävensom eljest med statens understöd förekommande pensionering av personer, anställda i viss tjänst på grund av denna deras tjänsteställning, komme mål om pension etc. på grund av lagen om allmän pensionsförsäkring den 30 juni 1913 att falla utanför samma område, oaktat pensioneringen enligt nämnda lag ordnats på grundval av bidrag från det allmännas sida. Dessa mål tillhörde emellertid icke allmän domstols upptagande, utan handlades i särskild administrativ ordning, och rubbning däri torde åtminstone för närvarande icke böra ifrågakomma.

Under vissa förutsättningar tillkomme det enligt de bestämmelser, som gällde för en del pensionsinrättningar eller understödsanstalter, vederbörande styrelse eller direktion att efter prövning av omständigheterna i varje särskilt fall medgiva understöd från inrättningen eller anstalten enligt föreskrivna grunder. Exempel härpå erbjöde stadgandet i 13 § andra stycket i nådiga reglementet den 15 oktober 1875 för folkskollärarnas änke- och pupillkassa. Besvär även över beslut i sådant ärende hade ansetts tillhöra regeringsrättens prövning. Då emellertid i dylikt fall förelåge ett ansökningsärende, avsett att avgöras efter den prövande myndighetens skön, om ock efter vissa allmänna grunder, och sådant ärende tydligen icke lämpade sig för behandling i den ordning, den ifrågasatta nya lagstiftningen avsåge att reali-

sera, torde mål av nu ifrågavarande beskaffenhet böra från de nya bestämmelsernas tillämplighetsområde avskiljas.

De i 2 § 4:o) andra stycket av lagen om regeringsrätten omförmälda *mål angående »annan ersättning» av statsmedel* hava, såsom förut nämnts, i lagen upptagits i syfte bland annat, att stadgandet skulle utgöra ett komplement till första stycket. I betänkandet anföres härom, att andra stycket åsyftade, bland annat, sådana fall, då staten författningsenligt åtagit sig att helt eller delvis gottgöra den enskilde tjänstemannen kostnader eller utlägg för vissa anordningar eller åtgärder, som av honom vidtagits i tjänstens intresse, utan att dock denna gottgörelse kunde direkt eller utan vidare sägas vara att hänföra till avlöningsförmåner eller resekostnads- och traktamentsersättning. Exempel på frågor av hithörande slag vore de ej sällan förekommande målen om ersättning åt kronofogde eller länsman för vissa av deras polisverksamhet föranledda utgifter ävensom för telefonavgifter. (Jfr numera kungörelsen den 14 juni 1918 angående liknande ersättning åt landsfiskaler.) Dessa liksom andra därmed jämförliga mål syntes, ehuru icke direkt hänförliga till mål om avlöningsförmåner, i allmänhet väl ägna sig för behandling i den föreslagna nya ordningen. Dock vore beträffande hithörande mål att märka det därutinnan rätt ofta förekommande förhållandet, att det överlåtits åt administrativ myndighet att, innan begärd ersättning, varom här vore fråga, utbetalades, efter omständigheterna pröva, huruvida den åtgärd, ersättningen avsåge, varit av förhållandena påkallad. Att i detta eller andra liknande fall anlita den ifrågasatta nya proceduren för avgörande av frågan, huruvida ersättning borde utgå, syntes knappast vara lämpligt. Den rätt till ersättning, som i dylika fall förefunnes, syntes nämligen böra bero uteslutande av administrativ myndighets prövning; och då sådan fråga icke heller nu torde tillhöra allmän domstols upptagande, förelåge icke heller ur denna synpunkt något behov av en bestämmelse i sådant syfte. Till de i det förevarande momentets andra stycke avsedda mål kunde även räknas sådana, som avsåge rätt för konsul till ersättning för vissa utgifter i tjänsten. En del av dessa (ang. post- och telegrafporto m. m.) stode på gränsen till avlöningsmålen och syntes böra behandlas på samma sätt som dessa, men andra rörde utlägg för särskilda ändamål såsom understöd åt sjöfolk, hemsändande av förbrytare m. m. Möjlighet till konflikter mellan regeringsrättens och allmän domstols beslut i fråga om ersättning för utlägg av sistberörda art vore nog icke uteslutna. Fråga uppstode därför, huruvida till förekommande av konflikt den tilltänkta nya lagstiftningen borde erhålla tillämpning även å mål av nu förevarande art. Därvid syntes skillnad böra göras mellan sådana fall, då utgiften i fråga enligt lag eller författning skulle slutligen stanna å statsverket, och de fall, då, såsom t. ex. vid hemsändande av eller understöd åt sjöfolk esomoftast vore förhållandet, densamma *slutligen* borde drabba enskilda (rederier eller andra). I de förra fallen syntes en sådan tillämpning vara lämplig och naturlig. Att utsträcka denna även till de senare torde däremot icke böra ifrågakomma. Prövningen av det slutliga ersättningsanspråket gentemot den enskilde måste nämligen förbehållas allmän domstol; och att vid sådant förhållande förlägga tjänstemannens rätt till ersättning av staten för förskottet till specialdomstol kunde icke vara lämpligt. — Det nu sagda syntes äga motsvarande tillämpning beträffande andra likartade fall, då tjänsteman eller myndighet hade att av allmänna medel förskjuta kostnad, som slutligen borde drabba enskild person.

I den mån det kunde förekomma, att gottgörelse för utgifter i tjänsten be-

stredes av kommunala eller allmän inrättnings medel eller av allmän fond eller donation, syntes den nya ordningen böra, i motsvarande utsträckning, som kunde komma att gälla om mål angående avlöningsförmåner av dylika medel, vinna tillämpning även beträffande mål om sådan gottgörelse.

I 2 § 4:o) av lagen om regeringsrätten talades även om mål, som anginge mot riksförsäkringsanstalten riktade anspråk på ersättning av statsmedel. Härmed avsåges mål om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete eller i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring. Därutinnan uppkommande tvister skulle (enligt vid tiden för betänkandets avgivande gällande bestämmelser) anhängiggöras vid allmän domstol. Även om berörda ersättningar skulle anses vara att hänföra till avlöningsförmåner, syntes någon rubbning i fråga om sättet för handläggningen av sådana tvister icke böra ifrågakomma.

Vad till sist anginge de i 2 § 4:o) sista stycket av lagen om regeringsrätten upptagna *mål angående bidrag och understöd av statsmedel* vore det på i betänkandet angivna skäl, vilka i det följande något närmare beröras,[1] icke behövligt eller lämpligt att indraga även dessa mål under den ifrågavarande lagstiftningen.

Anmärkningsmålen.

Därest den föreslagna särskilda instansordningen infördes för behandling av avlönings- och pensionsmål, syntes det böra tagas under övervägande, huruvida icke i samband därmed bestämmelser borde utfärdas i syfte att förekomma jämväl sådana konflikter, som kunde uppstå mellan beslut å ena sidan i anmärkningsmål och å andra sidan i mål vid allmän domstol mellan redogöraren och den som enligt framställd och i anmärkningsmålet gillad anmärkning tillgodoförts en orättmätig förmån etc. Anmärkningsmålen kunde emellertid angå icke blott avlöningar, pensioner och därmed besläktade frågor, utan rörde sig över ett långt vidsträcktare område, som följaktligen till stor del fölle utanför betänkandets ram. Tydligen vore dock önskvärt, att detta spörsmål, i allt fall såvitt anginge anmärkningar rörande utbetalda avlöningar och pensioner m. m., som tillhörde nu föreliggande ämne, vunne sin lösning i sammanhang med de lagstiftningsfrågor, som här i övrigt vore föremål för behandling.

Sättet för ordnandet av proceduren enligt den nya ordningen.

Den ifrågasatta lagstiftningen, sådan den vid tillkomsten av lagen om regeringsrätten skisserats, skulle innebära, att den nu medgivna rätten att genom besvär över administrativ myndighets beslut draga mål av ifrågavarande beskaffenhet under Kungl. Maj:ts prövning skulle upphöra samt att den som fått sitt anspråk i administrativ väg avvisat, måste, för att få frågan prövad av Kungl. Maj:t, först anhängiggöra målet vid kammarrätten genom stämning. På vissa anförda skäl, vilka motiverade en farhåga, att nämnda förfaringssätt skulle i praktiken komma att verka allt för tungt, borde det emellertid, enligt betänkandet, tagas under övervägande, huruvida icke rättegångens anhängiggörande genom stämning, med därav följande förpliktelse till inställelse inför domstolen m. m., skulle kunna utbytas mot ett annat, enklare förfarande. Detta så mycket hellre som de ifrågavarande målen *i regel* syntes väl lämpa sig för en rent skriftlig procedur. Kammarrätten kunde ju vid förefallande behov föranstalta om muntlig förhandling och vittnesförhör m. m. dylikt. Om förfarandet ordnades på sist antytt sätt, syntes emellertid i rättssäkerhetens intresse särskilda föreskrifter böra meddelas, ägnade att giva behörig stadga åt proceduren och låta parternas berättigade krav på målens behöriga utredning fullt komma till sin rätt.

---

[1] Jfr nedan sid. 132.

Därest man sålunda ansåge sig kunna avstå från stämningsförfarandet, kunde man möjligen vilja ifrågasätta att ordna saken så, att särskilt anhängiggörande hos kammarrätten icke ägde rum, utan att målen finge genom besvär dit fullföljas från vederbörande förvaltningsmyndigheter. Av olika anledningar syntes emellertid böra föredragas att ordna den tilltänkta nya instansordningen på en linje, löpande helt vid sidan av den rent administrativa handläggningen av förevarande mål.

Skulle nu emellertid den meningen göra sig gällande, att man ur rättssäkerhetssynpunkt icke kunde eftergiva stämningsförfarandet, vilket ju måste anses innebära en i viss mån starkare garanti för en noggrann och fullständig utredning än en i regel rent skriftlig procedur, anhängiggjord i annan form, syntes det i allt fall böra tagas under övervägande, huruvida icke härutinnan undantag borde göras för sådana mål, vilka regelmässigt anginge åtminstone relativt obetydliga belopp och tillika mera genomgående vore av jämförelsevis enkel beskaffenhet samt fördenskull lämpligen kunde göras till föremål för ett enklare, mera summariskt förfarande. Härvid kunde komma i betraktande exempelvis mål om avlöningsförmåner åt värnpliktiga samt mål om resekostnads- och traktamentsersättning m. fl. Även om stämningsförfarandet icke ifråga om avlöningsmålen och pensionsmålen i allmänhet komme till användning, kunde tilläventyrs ifrågasättas att från den nya proceduren undantaga en del mål av särskilt bagatellartad beskaffenhet. Frågan hur det summariska förfarandet skulle ordnas för de mål, beträffande vilka undantag gjordes, syntes enklast lösas på det sätt, att man läte dessa mål behandlas i enahanda ordning, som nu ägde rum, med den åtskillnad blott, att desamma icke vidare finge av allmän domstol upptagas.

Sammanfattning av 1914 års betänkande.

Betänkandet avslutas med följande sammanfattning av de huvudsakliga allmänna grunder, varpå en lagstiftning i ämnet syntes kunna byggas:

»Då i det föregående frågan om i vilken utsträckning tvister om *kommunala* avlöningsförmåner lämpligen böra enligt den nya ordningen behandlas lämnats öppen, förutsättes härvid till en början, att tvister härom skulle *som regel* handläggas i sådan ordning.

1. Besvär över statens eller annan vederbörande förvaltningsmyndighets beslut må, utan avseende å vad därom hittills varit stadgat, med nedan angivna undantag, ej hos Konungen fullföljas i följande mål, nämligen:

mål om avlöningsförmåner för i allmän tjänst anställd person, där dessa förmåner utgå av statsmedel eller bestridas av landsting, kommun eller annan menighet eller utgå av allmän inrättnings medel, som står under offentlig myndighets förvaltning, eller av allmän fond eller donation, som av sådan myndighet förvaltas;

mål om sådan gottgörelse till i allmän tjänst anställd person för av tjänsteverksamheten föranledd utgift eller sådan ersättning för särskilt uppdrag eller förrättning, som enligt gällande allmänna föreskrifter bör stanna å statsverket eller bestridas av landsting, kommun eller annan menighet eller av inrättning, fond eller donation, varom ovan förmäles;

mål om provision eller annan dylik förmån, som av uppbördsman eller annan tjänsteinnehavare innehållits i ersättning för honom på grund av allmän författning åliggande bestyr med uppbörd, förvaltning eller redovisning av omhänderhavda medel av enskild natur;

ävensom, där Konungen så förordnat:

mål om avlöningsförmåner för person, anställd i tjänst hos allmän inrättning, som åtnjuter bidrag av statsmedel.

2. Vad under 1) sagts gälle jämväl om mål angående företrädesrätt till annan avlöningsförmån än ovan sägs, såframt densamma enligt lag eller författning är med allmän tjänst förenad; så ock om

mål angående avlöningsförmåner, som det enligt lag eller författning åligger ordinarie tjänsteman att utgöra till hos honom anställt tjänstebiträde eller för honom förordnad vikarie.

3. Detsamma gälle ock beträffande

mål om pension eller annan dylik förmån från staten eller från pensionsinrättning eller annan dylik anstalt eller kassa, för vilkens utfästelser till pensions- eller andra understödsberättigade staten eller kommun är ansvarig eller som tillkommit med eller åtnjuter bidrag av statsmedel och som har till ändamål pensionerande eller understödjande av personer, vilka varit anställda i statens eller kommuns tjänst eller ock i viss annan tjänst, eller av deras änkor och barn; likasom ock beträffande

mål om delaktighet i eller avgift till inrättning, anstalt eller kassa, varom nyss sagts, eller avgift till staten för ändamål, varom nyss förmälts; dock att i fråga om klagan över utmätning av avgift, som nyss sagts, hinder ej må möta för målets fullföljande i hittills stadgad ordning hos Konungen.

4. Vad ovan sagts medför ej inskränkning i den enligt gällande författningar medgivna rätten till anförande av besvär hos Konungen över vederbörande förvaltningsmyndighets beslut i anledning av förd klagan över kommunal representations eller myndighets beslut.

5. *Tvist* om förmån eller avgift, som ovan avses, skall efter stämning (eventuellt: i viss annan, däremot svarande ordning) anhängiggöras hos kammarrätten.

6. Talan mot kammarrättens utslag i mål, som, enligt vad nyss sagts, skola av kammarrätten upptagas, föres hos Konungen genom besvär.

7. Den i särskilda författningar, stadgar eller reglementen hittills medgivna rätten att hos Konungen anföra besvär över beslut, meddelat av annan inrättning, anstalt eller kassa för beredande av pension eller dylik förmån än sådan, som avses under 3), eller, uppå däröver förd klagan, av annan vederbörande förvaltningsmyndighet i fråga om rätt till pension från, delaktighet i eller avgift till inrättningen, anstalten eller kassan upphäves.

Ovanberörda bestämmelser äge ej tillämpning å

mål om prästerskapets avlöningsförmåner, där ej fråga är om tillämpning av meddelade bestämmelser angående rätt till avkastning av ecklesiastikt boställes skog, eller om löneförmåner, som utgå enligt lagen om reglering av prästerskapets avlöning den 9 december 1910 eller äro förenade med tjänst, som avlönas allenast av statsmedel, eller om andra biskops löneförmåner än dem, som må tillkomma honom såsom innehavare av prebende, beträffande vilket lönereglering enligt nyssnämnda lag ännu ej vunnit tillämpning;

mål om kyrkobetjäningens avlöningsförmåner utom i vad angår tillämpning av meddelade bestämmelser om rätt till avkastning av ecklesiastikt boställes skog;

mål om folkskollärares avlöningsförmåner;

mål, som röra lotshemman eller lotsars rättigheter och enligt författningarna skola upptagas och prövas av Konungens befallningshavande;

mål om emot riksförsäkringsanstalten riktat anspråk på ersättning för skada, ådragen under tjänstgöring;

mål om rätt till pension eller understöd enligt lagen om allmän pensionsförsäkring den 30 juni 1913 eller om avgiftsplikt enligt samma lag;

mål om ersättning för tjänsteåtgärd eller därmed förenad kostnad, där ersättningen

enligt författningarna gjorts beroende av administrativ myndighets prövning, huruvida den åtgärd bort vidtagas eller ej, eller om understöd, vars åtnjutande beror av administrativ myndighets skön.

Undantag synas vidare kunna ifrågasättas beträffande

tvister mellan lantmätare, å ena, samt deras vikarier eller biträden, å andra sidan, om de senare tillkommande arvoden;

samt — ifall tvist, som ovan under 5) avses, skall hos kammarrätten anhängiggöras genom stämning — beträffande

mål om rese- och traktamentsersättning eller annan dylik gottgörelse för förrättning, uppdrag, färd eller transport;

mål om avlöningsförmåner åt värnpliktige i denna deras egenskap;

ävensom tilläventyrs — oberoende av nyssnämnda förutsättning i avseende å sättet för målens anhängiggörande — en del andra mål av mera bagatellartad ebskaffenhet.

Vidkommande mål, vilka, enligt vad ovan nämnts, undantagas från den nya lagstiftningens tillämpningsområde, gälle vad hittills varit stadgat; dock att sådant mål ej vidare må i annat fall än där sådant uttryckligen är föreskrivet av allmän domstol upptagas.

Bestämmelserna under 1), 2) och 5) må — tillsvidare — ej verka till rubbning av vad hittills varit stadgat i fråga om handläggningen av mål om nybyggnad, husröta, vanhävd eller fardag, vid av- och tillträden eller eljest, å boställen, boställshus eller andra till tjänstinnehavare på lön anslagna lägenheter.

Om anmärkningsmål stadgas särskilt.

Förutom erforderliga bestämmelser i övrigt angående sättet för handläggningen av de mål, å vilka den nya lagstiftningen erhåller tillämpning, böra givetvis även nödiga övergångsbestämmelser meddelas.

Vill man, i enlighet med vad förut *alternativt* ställts i fråga, i avseende å de *kommunala* avlöningsmålen begränsa de nya bestämmelsernas tillämpningsområde till allenast vissa förut närmare angivna fall, bör vad ovan under 1) och 5) sagts beträffande dylika mål gälla allenast

mål om sådana från landsting, kommun eller annan menighet utgående avlöningsförmåner, därtill bidrag utgår av statsmedel eller som utgöras enligt grunder, vilka genom lag eller författning i större eller mindre mån reglerats; samt

mål om andra från landsting, kommun eller annan menighet utgående avlöningsförmåner, endast såframt av kommunal eller annan förvaltningsmyndighet angående löneanspråket meddelat beslut kan genom besvär hos administrativ statsmyndighet överklagas i annan ordning än kommunallagarna föreskriva;

varjämte motsvarande begränsning föranledes i fråga om sådan gottgörelse för utgifter i tjänsten eller ersättning för särskilt uppdrag, som utgår av medel av nu avsett slag.

Under nu antagen förutsättning bör tydligtvis ock bestämmelsen under 3) om mål angående pension eller annan dylik förmån från pensionsinrättning eller annan dylik anstalt eller kassa, för vilkens utfästelser till pensions- eller andra understödsberättigade *kommun* är ansvarig, utgå.

De jämkningar i övrigt, som av nämnda begränsning bliva en följd, torde av det föregående utan vidare framgå.»

Yttranden av myndigheter.

Av de myndigheter, vilka yttrat sig över 1914 års betänkande, hava en del lämnat detsamma utan erinran och en del hava i stort sett ej framställt annan invändning mot de i betänkandet angivna allmänna grunderna för en lagstiftning i nu ifrågavarande ämne, än att de, under uttalande av sina betänkligheter mot att målen skulle hos kammarrätten anhängiggöras medelst stämning, framhållit såsom önskvärt, att i en blivande lagstiftning något annat, för parterna mera bekvämt sätt måtte, såsom också i betänkandet alternativt föreslagits, bestämmas för nu omhandlade tvisters hänskjutande till den nya instansordningen, så att vederbörande finge exempelvis genom skriftlig ansökan eller genom besvär göra sin rätt i kammarrätten gällande.

En del yttranden i ämnet äro av beskaffenhet, att ett något mera utförligt omnämnande av dem synes lämpligt. En redogörelse för det huvudsakliga innehållet i vart och ett av dessa yttranden lämnas här nedan.

Justitiekanslersämbetet.

Justitiekanslersämbetet uttalar den uppfattningen, att såväl det allmännas som de enskilda lön- och pensionstagarnes intressen böra bliva vederbörligen tillgodosedda, därest en lagstiftning i förevarande ämne bygges på de allmänna grunder, som angivas i betänkandet. Ett riktigt avvägande av de fördelar och olägenheter, som skulle följa av de alternativt föreslagna sätten för ifrågavarande tvisters anhängiggörande hos kammarrätten, genom stämning eller i viss annan däremot svarande ordning, synes ämbetet böra leda därtill, att det senare alternativet företrädes framför det förra. Ämbetet anser sig emellertid böra erinra, att förslaget om tvisternas anhängiggörande hos kammarrätten innebär en avvikelse från vad 10 kapitlet 27 § rättegångsbalken innehåller om upptagande vid allmän domstol av mål mot kronofogde, länsman eller uppbördsman om oriktigt förfarande i varjehanda utmätning, uppbörd m. m. Med anledning av att den ifrågasatta lagstiftningen föreslagits skola *tills vidare* icke verka till rubbning av vad hittills varit stadgat i fråga om handläggningen av mål om nybyggnad, husröta, vanhävd eller fardag å boställen, boställshus eller andra till tjänsteinnehavare på lön anslagna lägenheter, samt att ändring av bestämmelserna härutinnan avsetts skola bero på särskild utredning, framhåller ämbetet såsom önskvärt, att frågan, huruvida dylik ändring skall ske eller ej, avgöres i sammanhang med den eventuella nya lagstiftningen. Slutligen påpekar ämbetet, att tillämpningen av den nya lagstiftningen skulle underlättas i samma mån, som de ändringar, vilka av densamma föranledas i instruktioner, reglementen och andra författningar, införas i dessa.

Hovrätten över Skåne och Blekinge.

Hovrätten över Skåne och Blekinge gör gällande, att den ifrågasatta lagstiftningen både bleve besvärlig att genomföra och komme att medföra rätt avsevärda olägenheter för dem, som hänvisades till den nya instansordningen, utan att därmed vunnes annan fördel än ett förebyggande av att mål, som avgjorts i regeringsrätten droges under allmän domstols prövning och att därigenom mot varandra stridande domslut i samma sak komme till stånd. För att förekomma en dylik konflikt låge närmast till hands tanken på en lagstiftning, som allenast hindrade en part i mål av förevarande slag att draga sin sak både under regeringsrättens och under allmän domstols prövning. Då en sådan lagstiftning tydligtvis ansetts ej böra ifrågakomma, syntes ingen annan utväg stå öppen än den i betänkandet angivna. På det att den ifrågasatta lagstiftningen måtte bliva så litet betungande som möjligt för den enskilde, syntes från den nya instansordningen böra undantagas

samtliga de mål, som i betänkandet ifrågasatts skola därifrån undantagas. Ur denna synpunkt skulle ifråga om de kommunala avlönings- och pensionsmålen det andra alternativet i betänkandet vara att föredraga, men med hänsyn till den större enkelhet och reda, som vunnes genom det första alternativet, ville hovrätten likväl ansluta sig till detta.

En av hovrättens ledamöter var skiljaktig och anförde, bland annat, att vad det remitterade betänkandet innehölle till stöd för inrättande av en speciell domstolsordning icke innefattade fullgiltig utredning om behovet av densamma; att då regeringsrättens avgörande beträffande nu ifrågavarande rättsanspråk innebure en domstolsprövning, som med hänsyn till regeringsrättens organisation och sammansättning måste anses innefatta tillförlitliga garantier för målens sakkunniga bedömande, inga egentliga betänkligheter syntes tala emot att för vinnande av det med remitterade betänkandet avsedda syfte föreskriva, att mål av förevarande beskaffenhet, som av regeringsrätten prövats, ej därefter finge av allmän domstol upptagas; att mot en dylik anordning möjligen kunde erinras, att under förhanden varande förhållanden den lägre administrativa instansordningen icke erbjöde tillfredsställande garantier för de ifrågavarande målens fullständiga utredning och riktiga bedömande; att för undanröjande av de betänkligheter, som av sådan grund kunde uppstå, framför den ifrågasätta lagstiftningen, vilken, enligt vad av betänkandet framginge, skulle medföra åtskilliga svårigheter vid genomförandet och föranleda avsevärda olägenheter för vederbörande rättssökande, den utvägen syntes böra anlitas, att föreskrift meddelades därom, att den, som ej hos regeringsrätten ville fullfölja talan mot den administrativa myndighetens beslut, ägde att vid allmän domstol anhänggiggöra sitt ifrågavarande rättsanspråk; samt att reservanten av anförda skäl funne sig förhindrad tillstyrka, att en lagstiftning å förevarande område enligt de i betänkandet upptagna grunder komme till stånd.

Fångvårdsstyrelsen framhåller, att den funne önskvärt, att åtgärder vidtoges för att beträffande ifrågavarande mål hindra konflikter mellan Konungens i regeringsrätten givna utslag, å ena, samt av allmän domstol meddelade utslag, å andra sidan, om än styrelsen ställde sig tveksam inför den förordade formen för fullföljande av dylika mål genom stämning till kammarrätten. Styrelsen ifrågasatte ock, om icke — åtminstone vad beträffade de egentliga statstjänarna — de förmåner, som här kunde vara i fråga, vore av sådan art, att den enskilde borde i varje fall få nöjas med Konungens i administrativ väg fattade beslut. Anställning i statens tjänst grundade sig nämligen icke på ett kontrakt, om vars innebörd rättegångsförhandlingar såsom mellan enskilda parter borde få ifrågakomma. Villkoren för avlönings utgående m. m. kunde icke i de allmänna författningarna vara så speciellt utförda, att ej i många fall ovisshet om tolkningen kunde föreligga; och det syntes ur det allmänna statsintressets synpunkt vara fördelaktigast, att Konungen ägde i de särskilda fallen i tolkningsväg utfylla bestämmelserna på sätt, sunda förvaltningsregler krävde, frånsett en hårdragen juridisk tillämpning. *Fångvårdsstyrelsen.*

Därest emellertid det i det remitterade betänkandet föreslagna förfaringssättet i allt fall ansåges böra tillämpas, satte styrelsen i fråga, huruvida ej åtgärder kunde vidtagas, varigenom direkta kostnader för enskild part i och för målets behöriga bevakning skulle kunna undvikas. Exempelvis kunde i sådant hänseende tänkas en sådan anordning, som att enskild part skulle äga att såsom ombud för bevakning anlita av statsmedel avlönad kommissionär.

Vidare funne styrelsen önskvärt, att de i remitterade betänkandet före-

kommande begreppen »i allmän tjänst anställd» och »anställd i tjänst hos allmän inrättning» bleve till undvikande av missförstånd tydligt preciserade i förhållande till varandra och till skillnad från enskilda arbetare etc.

Med anledning därav att i det remitterade betänkandet alternativt ifrågasatts, att undantag från den särskilda instansordningen skulle stadgas beträffande, bland annat, mål om rese- och traktamentsersättning eller annan dylik gottgörelse för förrättning, uppdrag, färd eller transport, har styrelsen anfört, att vad fångvården beträffade torde böra uppmärksammas, hurusom enligt gällande ordning besvär över Konungens befallningshavandes beslut rörande kostnader vid fångforslingar skulle upptagas av fångvårdsstyrelsen (se justitiedepartementets skrivelser den 15 augusti 1884 och den 10 oktober 1890); någon anledning att frångå, vad sålunda för närvarande gällde, syntes icke föreligga, helst dessa mål i allmänhet vore av skäligen bagatellartad beskaffenhet; styrelsen anslöte sig alltså till nyssnämnda alternativt framställda förslag.

Arméförvaltningen. Efter att hava omnämnt, hurusom kassaärenden — d. v. s. ärenden angående avlöning samt kassa-, räkenskaps- och medelsredovisningsväsendet — vid regementen och kårer m. m. handhades av en kassaförvaltning och avgjordes av regementsintendenten eller, där sådan ej funnes, av annan tjänsteman under redogörareansvar, samt hurusom besvär över kassaförvaltnings beslut finge anföras hos arméförvaltningens civila departement och över departementets beslut i dessa ärenden hos regeringsrätten, anför arméförvaltningen följande.

Denna ordning för dessa ärendens handläggning och avgörande vore enligt arméförvaltningens uppfattning fullt tillfredsställande med hänsyn icke blott till det rättsliga bedömandet av ärendena utan även till det praktiska behovet av en snabb rättsskipning. Någon ändring häri vore fördenskull icke önskvärd.

I betänkandet ifråga föresloges, att tvist om förmån, som här avsåges, skulle efter stämning (eventuellt i viss annan, däremot svarande ordning) anhängiggöras hos kammarrätten.

Dock ifrågasattes att, under viss förutsättning, undantag från denna regel skulle göras beträffande mål om rese- och traktamentsersättning ävensom om avlöningsförmåner åt värnpliktiga i denna deras egenskap m. m. samt att vidkommande dem skulle gälla vad hittills varit stadgat; dock att sådant mål ej vidare skulle i annat fall, än där sådant uttryckligen vore föreskrivet, av allmän domstol upptagas. I vad sålunda ifrågasatts instämde arméförvaltningen till alla delar. Arméförvaltningen ansåge emellertid, att, vad lantförsvaret anginge, undantagen borde utsträckas jämväl till avlöningsförmåner och pensioner.

Tvister om lön, ålderstillägg, dagavlöning o. s. v. förekomme ytterst sällan. Föreskrifterna om dessa förmåners belopp, till- och avträdande vore tillräckligt tydliga och lättfattliga för att endast undantagsvis föranleda tvister om tillämpningen. De flesta besvärsmål i kassaärenden rörde sig om rese- och traktamentsersättning, synnerligen det senare under tjänstgöring av olika slag. Och i de fall, då tvist någon gång förekomme om lön, dagavlöning o. s. v., vore sådan i regel lättare att bedöma än tvister om gottgörelse av senare angivet slag.

Arméförvaltningen ansåge det sålunda icke behövligt, att dessa mål om ordinarie avlöning eller pension passerade kammarrätten på vägen mot det slutliga avgörandet. Varken deras rättsliga art eller deras ekonomiska vikt krävde detta. Däremot talade viktiga skäl för, att proceduren icke inveckiades och avgörandet fördröjdes genom inskjutandet av ytterligare en instans. Ännu mindre borde nå-

got stämningsförfarande ifrågakomma, utan syntes tvister i dessa mål, såsom nu ägde rum, böra genom besvär fullföljas mellan de särskilda instanserna.

Däremot vore det nödvändigt för tillämpning av denna ordning dels att arméförvaltningens civila departement tillerkändes rätt att ägna dessa mål en verklig prövning med samma befogenhet som en domstol och utan annat ansvar än vanligt domareansvar och dels att staten för sådant ändamål vid målets handläggning i arméförvaltningen företräddes av ett verkligt ombud, med rätt att fullfölja talan hos Kungl. Maj:t i regeringsrätten.

Härefter omtalar arméförvaltningen, hurusom ämbetsverket tidigare i en underdånig skrivelse den 5 mars 1915 föreslagit en sådan ändring av §§ 22 och 25 i den för verket gällande instruktionen av den 11 oktober 1907, att talan mot arméförvaltningens civila departements beslut i anledning av besvär i kassaärenden skulle föras hos kammarrätten och mot kammarrättens beslut hos regeringsrätten, samt att ombud för kronan såsom part i målen skulle finnas redan vid målens handläggning i civila departementet med befogenhet att, om civila departementets beslut ginge kronan emot, å kronans vägnar draga tvister under kammarrättens och eventuellt regeringsrättens prövning.

I berörda skrivelse av den 5 mars 1915, vilken avsett, att, såvitt ske kunde, åvägabringa en likformig behandling av kassaärenden och anmärkningsmål, hade arméförvaltningen erinrat därom, att dessa två grupper i huvudsak vore av samma art, men ändock handlades olika med hänsyn såväl till instansernas antal som till sättet för prövningen. Under det att anmärkningsmålen handlades, om anmärkningen gjorts i arméförvaltningen, av denna myndighet såsom dömande administrativ myndighet samt av kammarrätten och regeringsrätten, men, om anmärkningen gjorts i kammarrätten, av denna myndighet och regeringsrätten, handlades besvärsmål i kassaärenden allenast i arméförvaltningen och regeringsrätten, vartill komme, att dessa mål enligt regeringsrättens uppfattning, sådan den tagit sig uttryck i ett rättsfall, refererat i regeringsrättens årsbok för år 1913 sid. 110, skulle prövas av arméförvaltningens civila departement icke såsom administrativt dömande myndighet utan såsom kassaförvaltare och redogörare.

I sitt nu avgivna yttrande över 1914 års betänkande anför arméförvaltningen vidare.

Arméförvaltningen hade visserligen i 1915 års skrivelse framhållit, att den däri föreslagna handläggningen i tre instanser av kassaärendena kunde med hänsyn till ärendenas beskaffenhet och nödig arbetsbesparing anses väl omständlig. I frågans dåvarande läge och för ernående av likhet i behandlingen av dessa ärenden och anmärkningsmålen, i vilkas handläggning arméförvaltningen icke ansett sig då kunna ifrågasätta någon ändring, hade emellertid arméförvaltningen nödgats stanna vid omförmälda förslag.

Då emellertid frågan om avlönings- och pensions- m. fl. ärendens handläggning och definitiva prövning nu förelåge till slutlig behandling, finge arméförvaltningen, på sätt redan anförts, såsom sin mening uttala, att någon annan ändring i det nu föreskrivna sättet för deras behandling icke erfordrades, än att kronans rätt komme att bevakas av ett särskilt ombud vid dessa ärendens behandling i arméförvaltningens civila departement, att nämnda departement erhölle samma prövningsrätt i dessa ärenden som administrativ domstol, samt att nämnda ombud erhölle rätt och i mån av befogenhet plikt att överklaga departementets beslut hos regeringsrätten.

Att införa en mera invecklad procedur eller öka instansernas antal skulle, utan att gagna rättsskipningen, medföra ökade kostnader och besvär för den enskilde samt från statens sida sett vara bortkastat arbete.

Vad arméförvaltningen nu anfört rörde de mål, som komme under civila departementets prövning i form av besvär över kassaförvaltnings beslut i sådana avlönings-, pensions- och ersättningsärenden, som i det remitterade betänkandet avsåges. De frågor av enahanda art, som i första hand anhängiggjordes hos arméförvaltningen, torde däremot icke kunna likställas med besvärsmålen. Arméförvaltningens beslut om utbetalningar i dessa ärenden, vilka kunde förekomma å ämbetsverkets samtliga departement och sjukvårdsstyrelse, torde nämligen fortfarande såsom hittills böra handläggas på samma sätt som andra förvaltningsärenden och sålunda undergå granskning av kammarrättens revision. Om ett hos arméförvaltningen framställt krav på avlöningsförmån eller annan gottgörelse eller ersättning av arméförvaltningens vederbörande departement eller sjukvårdsstyrelse helt eller delvis avsloges, ginge besvär över sådant beslut till regeringsrätten liksom över ämbetsverkets beslut i andra förvaltningsärenden.

Arméförvaltningen funne uppenbart, att, om kassaärenden kunde tillförlitligen handläggas av vissa myndigheter, i förevarande fall arméförvaltningens civila departement och regeringsrätten, så borde ock samma myndigheter kunna handlägga anmärkningsmål av samma art, utan att kammarrätten inskötes såsom mellaninstans. Arméförvaltningen hyste ock den uppfattningen, att besvär i anmärkningsmål, som avgjorts av arméförvaltningens civila departement, kunde och borde gå direkt till regeringsrätten. Det måste anses tillräckligt, att lantförsvarets räkenskaper från underordnade myndigheter genomginge kameral detaljgranskning allenast i arméförvaltningens revision, samt att civila departementets beslut, i händelse av besvär, genomginge allenast en högre instans. Arméförvaltningen ville emellertid icke ifrågasätta, att kammarrättens revision skulle betagas sin befogenhet att granska lantförsvarets räkenskaper jämväl från arméförvaltningen underlydande myndigheter.

Vidare framhåller arméförvaltningen vikten därav, att den rättsliga grund, på vilken beslut om redogörares betalningsskyldighet baserades, bleve klargjord. Skulle grunden till denna betalningsskyldighet sökas i ett felaktigt eller försumligt förfarande och återbetalning sålunda anses såsom ett skadestånd, borde denna betalningsskyldighet kvarstå för redogöraren, även om den enskilde ej kunde betala beloppet. Kunde däremot någon felaktighet eller försummelse icke läggas redogöraren till last, utan hade utbetalningen, ehuru oriktig, kommit till stånd på grund av vilseledande förhållanden eller uppgifter, om vilka redogöraren ej ägt eller skäligen haft anledning förskaffa sig kännedom, torde ett åläggande för honom att återbetala ett belopp svårligen kunna anses såsom en honom personligen åliggande skyldighet utan allenast såsom ett åläggande att söka återföra beloppet till statens kassa. I sådant fall borde han icke behöva personligen utbetala beloppet utan allenast visa, att den enskilde blivit lagligen sökt, men icke kunnat åläggas eller ej förmått återgälda beloppet. Med denna fråga sammanhängde till viss omfattning frågor om »nåd» i dessa mål eller därom, att »vid utbetalningen finge bero». Utan att rättsgrunden för besluten i anmärkningsmålen principiellt fastsloges, torde, enligt arméförvaltningens åsikt, någon tillfredsställande lösning av dessa måls processuella behandling knappast vara att vinna.

I övrigt ville arméförvaltningen särskilt tillstyrka en föreskrift av innehåll,

att mål, varå den ifrågavarande lagstiftningen skulle äga tillämpning, ej vidare finge i annat fall, än där sådant uttryckligen vore föreskrivet, av allmän domstol upptagas.

Marinförvaltningen.

Det föreslagna sättet för den processuella behandlingen av nu ifrågavarande tvister, vilka skulle anhängiggöras genom deras instämmande till kammarrätten, måste pålägga såväl den enskilde som det allmänna avsevärda bördor. De former, varunder ifrågakomna mål hittills behandlats, hade såväl för den enskilde som för staten varit enkla, lätta och bekväma samt hade väl blott i sällsynta undantagsfall för den enskilde föranlett någon, åtminstone avsevärd kostnad. I regel hade den enskilde parten förmått själv utföra sin talan och då han tarvat bistånd, hade procedurens enkelhet möjliggjort kostnadsfritt erhållande av erforderligt biträde. Komme avlöningsmålen att behandlas på sätt i remitterade betänkandet föreslagits, bleve förhållandena helt annorlunda. Då förhandlingarna i högre instans måste äga rum å en enda plats inom riket, bleve följden den, att i de flesta fall även en i eminent grad sakkunnig enskild part nödgades begagna sig av sakkunnigt ombud. Vad detta innebure i kostnadsavseende, vore lätt att tänka sig. Vid ett förfarande mellan verkliga parter måste part, som först förvägrats en honom sedermera tillerkänd rätt, också tillerkännas rättegångskostnader, vars utgivande helt visst nästan undantagslöst skulle komma att åligga kronan. Tillkomsten av en sådan skyldighet för det allmänna vore sålunda att räkna bland de ofrånkomliga olägenheter, för vilka den nya reformens genomförande måste köpas. När nu det allmänna skulle uppträda såsom part, måste kronan träffa anordningar för att under alla förhållanden bliva såsom part väl företrädd. Vidare komme kammarrättens arbetsbörda, vilken redan nu trots en del med hänsyn till densamma vidtagna extra ordinarie åtgärder under de senare åren visat benägenhet att ständigt ökas, att i och med genomförandet av den tilltänkta reformen i hög grad ytterligare förstoras. Man måste därför redan från början vara betänkt på en högst betydlig ökning av såväl domare- som kanslipersonalen hos detta ämbetsverk.

För övrigt kunde det sättas i fråga, huruvida icke den ur känslan av en statsfunktionärs beroende av och samhörighet med sin överordnade myndighet härflytande pietet — som under århundraden verkat därhän, att, då faran för här förevarande slags konflikt kunde synas överhängande, sådan endast sällan faktiskt inträffat — kunde komma att försvagas. Annat vore knappast att vänta, därest den nuvarande enkla och intima förhandlingsformen vid avgörandet av här avsedda mål bortfölle, och sålunda en underordnad funktionär för att få en rättighet sig tillerkänd nödgades gentemot sin överordnade myndighet och gentemot staten utverka stämning och utföra process.

Med hänsyn till det anförda torde man, om man ej vore alltför teoretiskt anlagd, kunna ifrågasätta, huruvida icke med en genomgripande förändring i nu omhandlade avseende kunde anstå, tills en mindre kostsam väg att nå det eftersträvade målet — trygghet mot fara för konflikt i här avsedda bemärkelse — kunde utvisas än införandet av den nu föreslagna särskilda instansordningen. Det kunde synas så mycket mindre underligt, att en sådan tanke uppstode, som fallen av verklig konflikt ju varit särdeles fåtaliga, och Kungl. Maj:t icke saknade medel att — särskilt beträffande redogörares ersättningstalan mot tredje man — gottgöra skadan i yttre avseende av ett möjligen inträffat fall.

Marinförvaltningen yttrar till sist, bland annat, att det skäl för här avsedda förändringar, vilket i betänkandet framhölles såsom det väsentliga, nämligen den

uppfattningen, att anspråk på statstjänare tillkommande lön eller annan dylik förmån icke vore att bedöma efter några som helst privaträttsliga regler, väl i gångna tider kunde hava ansetts självfallet riktig, men numera knappast torde vara höjd över alla tvivelsmål.

Generalpoststyrelsen. Generalpoststyrelsen anför, att, enär det föreslagna rättegångsförfarandet torde komma att förefalla dem, som skulle begagna sig av detsamma, något omständligt, styrelsen ansåge sig böra framhålla önskvärdheten ej mindre därav att förfarandet i fråga ordnades så enkelt som utan olägenhet kunde ske, än även därav att mål av ringare vikt i största möjliga omfattning undantoges från den nya lagstiftningens tillämpningsområde.

Järnvägsstyrelsen. Järnvägsstyrelsen lämnar en redogörelse för de av styrelsen avgjorda avlönings- och pensionsmål, vilka under åren 1909—1914 dragits under regeringsrättens prövning. Under nämnda tidsperiod hava hos regeringsrätten anförts besvär över 18 av styrelsen meddelade beslut i dylika mål, och har regeringsrätten gjort ändring i 5 av dessa beslut. Över styrelsens beslut i anledning av anmärkningar framställda av statens järnvägars revision hava i 20 fall besvär anförts hos kammarrätten, som gjort ändring i 2 fall. Hos regeringsrätten hava därefter anförts besvär över 8 av kammarrättens beslut i dessa anmärkningsmål.

Järnvägsstyrelsen anför därefter i huvudsak följande: Regeringsrätten hade under nämnda tidsperiod haft att pröva ett jämförelsevis litet antal avlönings- och pensionsmål, som berörde personalen vid statens järnvägar Vad i dessa mål varit föremål för bedömande hade ej varit av någon betydenhet och de torde därför, i stort sett, kunna hänföras till de i det remitterade betänkandet anmärkta bagatellmålen. Då rörande dylika mål förefunnes en tendens att minska instansernas antal, förefölle det egendomligt, att man i förevarande fall sökte inslå på en väg, som ledde i motsatt riktning. I de förevarande målen hade det nästan undantagslöst varit fråga om tillämpning av bestämmelser, till vilka styrelsen själv utarbetat förslag för vidare underställning till Kungl. Maj:t eller vilka styrelsen själv ägt befogenhet att utfärda för statens järnvägars personal. Någon anmärkning i fråga om bristande sakkunskap kunde därför ej göras mot den nuvarande ordningen för behandlingen av dessa ärenden, i vilka det vore nästan uteslutet, att vittnesförhör och andra vid domstol erforderliga former behövde ifrågakomma. Det ville därför synas styrelsen, som om ifrågavarande statens järnvägar berörande mål fortfarande lämpligen kunde behandlas i enahanda ordning som nu ägde rum, med den skillnad allenast att desamma icke vidare finge av allmän domstol upptagas och att således dessa mål finge likasom hittills fullföljas direkt från styrelsen till regeringsrätten.

Vidkommande anmärkningsmålen syntes det styrelsen nödvändigt att bibehålla nuvarande instansordning med kammarrätten såsom mellaninstans. Dessa mål berörde ock ofta tredje mans rätt, men att bereda en var av ärendet berörd tillfälle att redan i anmärkningsmålet föra talan vore ej att förorda. Det skulle vara att skapa allt för tunga former. Någon olägenhet av nuvarande förhållanden hade för statens järnvägars vidkommande ej försports, och den befarade konflikten med domstols utslag vore av erfarenheten att döma så minimal, att det ej syntes erforderligt att ändra nuvarande förhållanden. Under förut berörda tidsperiod hade styrelsen veterligt icke ifrågakommit sådan konflikt. Styrelsen vore därför av den åsikten, att icke heller beträffande anmärkningsmålen fullgiltiga skäl kunde andragas för ändring i bestående förhållanden, vad statens järnvägar anginge.

Medicinalstyrelsen funne behovet av bestämmelser till förebyggande av konflikt emellan allmän domstols och administrativ myndighets utslag uppenbart, men kunde icke underlåta att hysa vissa betänkligheter mot de föreslagna formerna för det nya rättegångsförfarandet. Nödvändigheten att vända sig till en för hela riket gemensam, i huvudstaden arbetande domstol skulle för den enskilde medföra omgång och kostnad, varjämte det föreslagna tvistemålsförfarandet torde bliva mera omständligt och betungande än med hänsyn till den enkla beskaffenheten av ett flertal hithörande mål kunde vara erforderligt. Det föreföll tvivelaktigt, huruvida det ur principiell synpunkt kunde anses berättigat, att för den förvaltningsprocessuella prövningen av hithörande rättigheter fastställa ett rättegångsförfarande med den i hög grad civilprocessuella prägel, som utmärkte den i betänkandet föreslagna processordningen. Under alla förhållanden ansåge sig styrelsen böra avstyrka, att målen skulle anhängiggöras genom stämning å vederbörande ämbetsverk. *Medicinalstyrelsen.*

Styrelsen ifrågasatte, huruvida icke reformen lämpligen borde inskränkas till *dels* ett undantagande av nu ifrågavarande mål från de allmänna domstolarnas kompetens, *dels ock* ett vidtagande inom den nuvarande administrativprocessens ram av åtgärder i syfte att hos de lägre förvaltningsmyndigheterna trygga fullständigheten i utredning av sådana hithörande mål, som kunde hos regeringsrätten överklagas.

Kammarkollegium hade i stort sett intet att invända mot en sådan lagstiftning, som i det remitterade betänkandet föreslås. Den nya instansordningen syntes kollegium väl lämpad för behandling av tvister om av kommunala medel utgående avlöningsförmåner för sådana befattningshavare som präster, klockare och folkskollärare, i den mån dylika tvister icke ansåges fortfarande såsom hittills böra handläggas i annan särskild administrativ processväg. I samband med detta uttalande framhåller kollegium särskilt, att kollegium biträder vad i betänkandet anförts i avseende å handläggning av tvister om prästerskapets avlöning enligt såväl de löneregleringsresolutioner, vilka fastställts på grund av nådiga förordningen den 11 juli 1862, som de, vilka grundades på lagen den 9 december 1910.[1] *Kammarkollegium.*

Det syntes kollegium icke finnas skäl att från den nya instansordningens tillämpningsområde undantaga i allmän tjänst anställda präster, som avlönades av enskilda medel, då deras av dylika medel utgående avlöningsbidrag på ett eller annat sätt varit föremål för vederbörande myndighets bestämmande.

Då betänkandet tycktes utgå från den förutsättning, att tvister om rätt till boställe eller boställsjord, såvitt ej tvisten vore att hänföra till äganderätts- eller jordatvist, ävensom tvister angående de av boställen härflytande rättigheter eller förmåner skulle enligt nu gällande bestämmelser handläggas i samma ordning som tvister om prästerskapets i penningar utgående avlöningsförmåner, ville kollegium framhålla, att riktigheten av denna uppfattning syntes kunna ifrågasättas. Kollegium veterligen förelåge ej något prejudikat, som kunde åberopas till stöd för sagda uppfattning. Ville man att tvister av ifrågavarande slag skulle hänföras under den ifrågasatta administrativa domstolens kompetensområde, syntes en uttrycklig förklaring härom vara oundgänglig. Kollegium ansåge dock tvister av berörda slag i allmänhet icke vara lämpade för den nya processordningen, bland annat av det skäl att de rörde sig inom ett för kammarrättens övriga ämbetsverksamhet helt och hållet främmande område.

Enligt 21 § i lagen om reglering av prästerskapets avlöning skulle, där för

[1] Jfr ovan sid. 26.

bestridande av vederbörande prästlöner såsom församlingsavgifter utdebiterats sammanlagt större belopp än som motsvarade sex öre för varje helt eller påbörjat tiotal kronor av pastoratets hela inkomstbelopp, ersättning av kyrkofondens medel beredas pastoratet för det överskjutande beloppet. Denna ersättning skulle i särskilt föreskriven ordning rekvireras av kyrkorådet. Sådan rekvisition skulle undergå behörig granskning. Därvid kunde tydligen olika meningar uppstå om rätta beloppet av den pastoratet tillkommande ersättningen. Då kyrkoråd, som ej finge åt sig utanordnad ersättning till begärt belopp, torde vara oförhindrat att för tillvaratagande av sin rätt anlita domstol, förelåge här ett fall, då konflikt kunde uppstå mellan regeringsrättens utslag, å ena, samt allmän domstols utslag, å andra sidan. Det syntes kollegium finnas anledning att för undvikande av sådan konflikt inbegripa jämväl tvister av nu omförmälda slag, ehuru i själva verket ej utgörande lönetvister, bland dem, som skulle handläggas enligt den nya instansordningen.

Kollegium ansåge, att stämningsförfarandet borde i mål av förevarande beskaffenhet undvikas, och att en processordning i lönetvister borde grundas på tvistens anhängiggörande genom ansökning, som skulle delgivas genom myndigheternas försorg.

Statskontoret.

Statskontoret framhåller, att den omständigheten att konflikt kunde uppkomma och verkligen förekommit emellan regeringsrättens utslag, å ena, samt de allmänna domstolarnas domar, å andra sidan, måste betraktas såsom ett missförhållande, som krävde snar rättelse; och då regeringsrätten måste anses lämpad att vara högsta instans i frågor av nu förevarande art, torde dylik rättelse böra åvägabringas genom meddelande av sådana stadganden, att mål av ifrågavarande slag icke vidare komme att upptagas av de allmänna domstolarna.

Ehuru statskontoret erkände behovet av åtgärder i sådant syfte, kunde det dock sättas i fråga, om ej det uppgjorda förslaget till särskild instansordning vore en i förhållande till frågans verkliga praktiska betydelse alltför vidlyftig och invecklad apparat. Det vore nämligen blott i synnerligen sällsynta undantagsfall, som konflikt inträffade. Det vore då knappast till gagn för rättsskipningen i stort, om man med hänsyn till dessa undantagsfall belastade alla mål av ifrågavarande slag med tyngande former. I många fall skulle den föreslagna reformen *verka* såsom en inskränkning i nu medgiven rätt att påkalla den högsta myndighetens avgörande. Å andra sidan syntes det föga lämpligt, om den, som av underordnad myndighet eller tjänsteman fått ett anspråk på löneförmån avvisat, genast skulle vid kammarrätten anhängiggöra talan, utan att vederbörande överordnade förvaltningsmyndighet fått tillfälle att pröva anspråket. Såsom en olägenhet finge även anses, att den nya instansordningen skulle förutsätta en ganska invecklad lagstiftning, vilken dessutom tid efter annan skulle kräva ändring, särskilt ifråga om de många undantagen.

De med förslaget förknippade olägenheterna kunde emellertid svårligen undvikas, om man ville söka lösa frågan genom att tillskapa en *särskild* instansordning.

Efter att hava erinrat, hurusom vid granskning inom högsta domstolen av lagen om regeringsrätten yttrats, att ville man för möjliggörande av målens överöverflyttning till regeringsrätten inskränka de allmänna domstolarnas behörighet, syntes detta ej utan fara för rättssäkerheten kunna ske, med mindre det tillsåges, att den administrativa instansordningen beträffande mål av ifrågavarande beskaffenhet vore inrättad på ett med hänsyn till målens utredning fullt betryggande sätt, anför statskontoret följande:

»Detta yttrande synes icke med nödvändighet behöva tolkas såsom syftande på inrättande av en *ny* instansordning, utan även kunna avse införande i den redan befintliga administrativa instansordningen av sådana moment, som kunde vara ägnade att skapa önskvärda garantier för målens behöriga utredning även i lägre instans.

Ett sådant moment borde givetvis vara, att den, vilkens anspråk är föremål för prövning, alltid beredes tillfälle att, innan beslutet fattas, yttra sig över den mot anspråket av vederbörande tjänsteman riktade anmärkning; och även i övrigt torde måhända anordningar kunna vidtagas, ägnade att mera än under nuvarande förhållanden förläna målens handläggning karaktären av tvist mellan å ena sidan den part, vars anspråk skall prövas, och å andra sidan kronan, vilkens talan eventuellt skulle kunna inför myndigheten utföras av särskild tjänsteman.

Den huvudsakliga garantin för målens behöriga utredning borde emellertid, enligt ett i betänkandet gjort uttalande, ligga däruti att den myndighet, som närmast under regeringsrätten skulle hava att upptaga och avgöra förevarande mål, vore organiserad såsom domstol och arbetade under domstols former. Detta är visserligen, frånsett kammarrätten, i allmänhet ej fallet med de myndigheter, som för närvarande äro närmaste instans under regeringsrätten, och vilka huvudsakligen utgöras av de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna och direktionerna för vissa pensionskassor. Men vad de centrala ämbetsverken beträffar besitta ju dessa i stället speciell sakkunskap och erfarenhet, vart och ett å sitt område, beträffande de författningar, vilkas tillämpning är i fråga, och torde med hänsyn härtill liksom till sin sammansättning över huvud taget icke sakna förutsättningar för åstadkommande av behörig utredning i mål av ifrågavarande beskaffenhet; och, om det ansåges nödigt föreskriva, att tvistefrågor av förevarande art alltid skulle behandlas såsom plenimål, kunde ju härigenom en ökad garanti för allsidig utredning beredas.

Vidkommande de övriga nyssberörda myndigheterna kunde det ju ifrågasättas att inskjuta en mellaninstans, exempelvis kammarrätten, innan målen finge dragas under regeringsrättens prövning.

Statskontoret anser det alltså önskvärt, att undersökning äger rum, huruvida ej en tillfredsställande lösning av frågan kan vinnas på den enklare väg som ovan antytts. Skulle så befinnas vara fallet, synas de bestämmelser, som i ämnet erfordras, kunna i huvudsak inskränkas till en föreskrift, att de mål av ifrågavarande art, som enligt lagen om regeringsrätten tillhöra dess handläggning, icke må av de allmänna domstolarna upptagas till behandling. De till synes ganska svårlösta frågor om de kommunala målen o. s. v., som i den föreliggande utredningen avhandlats, kunde då också lämnas å sido.

Statskontoret finner sig alltså, i frågans nu befintliga skick, ej kunna tillstyrka det framställda förslaget».

Till slut yttrar statskontoret, att därest emellertid en särskild instansordning skulle befinnas nödvändig, stämningsförfarandet utan våda kunde ersättas med anhängiggörande medelst skriftlig inlaga, som genom kammarrättens försorg delgåves vederbörande motpart; att en del mindre betydande mål borde i rätt stor utsträckning undantagas, för att fortfarande handläggas i nu gällande ordning; samt att, om man ville gå ännu längre, det kunde ifrågasättas, att den särskilda instansordningen skulle förbehållas för blott sådana mera betydelsefulla tvistefrågor, där man med ledning av den gångna tidens erfarenhet kunde förutsätta benägenhet från vederbörandes sida att vädja till domstols prövning. Men huru

man än ville fastställa gränsen för de nya bestämmelsernas räckvidd, mötte givetvis ej ringa svårighet att finna någon rationell grund för en sådan begränsning. Även denna omständighet syntes ägnad att framhäva önskvärdheten av att frågan kunde lösas på annat sätt än genom införande av en särskild instansordning.

En reservant förklarade sig anse, att om man vore ense om, att konflikt mellan regeringsrättens utslag och de allmänna domstolarnas domar blott i sällsynta undantagsfall inträffade, borde man, i stället för att med ökade kostnader införa generella garantier, som i det ojämförligt övervägande antalet fall bleve onödigt tyngande, söka utfinna någon metod att i de sällsynta undantagsfallen åstadkomma enhet i den högsta rättsskipningen.

En annan reservant uttalade den meningen, att de ekonomiska förmåner, som utgjorde statstjänarens ersättning för presterat arbete, icke i något väsentligt skilde sig från de förmåner, som kunde tillkomma andra medborgare för av dem utförda tjänster åt vilken arbetsgivare som helst. Då statstjänaren uppbure eller utkrävde lönen för den tjänst, han ägnat staten, vore han icke statstjänaren såsom sådan, utan intoge en gentemot staten (arbets- eller uppdragsgivaren) fullt självständig och jämbördig ställning. Att avskära möjligheten att låta tvist om sådan förmån dragas under prövning av samma domstolar, som upptoge och avgjorde andra medborgares tvister av enahanda art, stode icke väl i överensstämmelse med grundprincipen för vårt rättsväsende: likhet inför lagen. Då regeringsrätten dömde om statstjänares avlöningsförmåner, vore den att betrakta såsom ett led i administrationen (regeringen) och ersatte Kungl. Maj:t i vederbörande statsdepartement, men kunde icke anses på samma gång representera rätten i dess egentliga mening. Denna ställning tillkomme uteslutande lagskiparen. Alla tvister av privaträttslig natur — och till sådana måste nu ifrågavarande avlönings- och pensionsmål räknas — syntes därför allt fortfarande böra, vad det slutliga avgörandet beträffade, förbehållas de allmänna domstolarna. Med denna uppfattning kunde reservanten, principiellt sett, icke förorda det i remitterade betänkandet framställda förslaget till ny lagstiftning i lönetvister mellan staten och dess tjänare — ännu mindre förslaget att utsträcka denna lagstiftning till vissa andra grupper av medborgare i tjänsteställning. Att förslaget i varje händelse icke borde antagas med den avfattning, det erhållit, syntes reservanten på goda grunder framhållet i statskontorets utlåtande i ärendet.

Kammarrätten. Kammarrättens (jämte en dess reservants) yttrande finnes i tryck tillgängligt och torde därför här blott erfordras att i mycket korta drag redogöra för detsamma.

Kammarrätten hade för sin del ej något att erinra mot att det ifrågasatta administrativa processförfarandet så ordnades,

att de tvister, som hänvisades till avgörande i administrativ ordning, avskures från allmän domstols jurisdiktion och definitivt prövades i den administrativa processen,

att den rätt, som för närvarande stode öppen, att genom besvär över förvaltande myndighets beslut draga samma tvister under regeringsrättens prövning jämväl upphörde,

att de administrativa domstolsinstanserna bleve två: en första instansens domstol och över den regeringsrätten, samt

att den nuvarande processen i anmärkningsmål så omlades, att tvist mellan redogöraren och den enskilde sakägaren angående den senares återbetalningsskyl-

dighet jämväl handlades och prövades i administrativ ordning, där så lämpligen ske kunde i själva anmärkningsmålet.

Ifråga om den nya processordningens tillämplighetsområde ansåge sig kammarrätten böra ifrågasätta, att tvister angående avlönings- och därmed likställda förmåner av kommunala medel åtminstone icke för närvarande inordnades under densamma.

Vad anginge de nu i uteslutande administrativ ordning handlagda tvisterna om prästers, kyrkobetjäntes och skollärares lönerättigheter torde det nuvarande behandlingssättet verka ganska tillfredsställande. Huruvida tvister om prästlöner, som reglerats enligt 1910 års lag, borde handläggas enligt den nya ordningen, vore en fråga, som knappast borde upptagas innan — eller åtminstone utan olägenhet kunde anstå till dess — nya lönereglering i nämnvärd omfattning genomförts och trätt i tillämpning.

Beträffande andra befattningshavare, som avlönades av kommunala medel, men vilkas tjänstegärning finge anses vara av statlig art — såsom sådana kunde räknas tjänstemän vid städernas rådstuvurätter och magistrater, lasarettsläkare, extra provinsialläkare, barnmorskor, distriktsveterinärer, lärare vid vissa kommunala läroanstalter m. fl. — så syntes även i avseende å dem betänkligheter möta mot att utan vidare hänvisa deras lönetvister till avgörande enligt den nya ordningen. Bestämmelser om deras lönerättigheter, där dessa ej reglerats allenast genom rent personligt tjänstekontrakt, vore att söka i ett stort antal olika lokala lönestater och instruktioner eller mera allmänna för olika klasser av dessa befattningshavare utfärdade instruktioner, reglementen och författningar. Åtminstone i vissa av dessa stadgar och författningar förekomme bestämmelser, som vore tillämpliga även i fråga om ordningen för behandlingen av uppkommen lönetvist. Det torde icke vara möjligt att utan specialundersökningar, dem kammarrätten icke vore i tillfälle att verkställa, vinna en sådan överblick över hithörande stadganden och förhållanden, att därav kunde med tillförlitlighet bedömas, om det kunde vara lämpligt och tillrådligt att hänvisa ifrågavarande lönetvister till administrativt bedömande över hela linjen, än mindre om den tilltänkta nya processordningen kunde vara lämplig för samtliga dessa mål.

En omständighet, som i detta sammanhang ej heller borde lämnas alldeles ur sikte, vore att de kommunala räkenskaperna icke vore underkastade statlig revision. Så snart i en kommunal räkenskap inginge lönepost av nu ifrågavarande art, kunde denna bliva föremål för revisionell anmärkning, vars rättsliga prövning tillhörde allmän domstol. Sant vore visserligen, att detta förhållande icke borde utgöra hinder för dessa lönemåls förläggande under administrativ prövning, om sådant ur andra synpunkter funnes önskvärt, men fråga vore, om icke i dylikt fall särskilda åtgärder borde vidtagas för att förekomma den konflikt mellan administrativt och judiciellt bedömande, som eljest skulle kunna på angivet sätt uppkomma.

Emellertid torde det icke kunna bestridas, att en hel del av nu ifrågavarande lönemål väl lämpade sig för administrativ prövning liksom ock, att det för de intresserade parterna kunde framstå såsom önskvärt, särskilt med hänsyn till det enklare förfarande och det snabbare avgörande, som den administrativa rättsskipningen erbjöde, att målen bleve enligt den nya processordningen behandlade. Det förefunnes därför ingen anledning att principiellt ställa sig avvisande

mot tanken på att kommunala lönemål eller vissa klasser av dem skulle kunna till dylik behandling hänvisas.

Med hänsyn till nu berörda förhållanden ansåge kammarrätten det vara mest tillrådligt, att frågan om kommunala lönetvisters indragande under den nya processcrdningen tillsvidare lämnades öppen för att senare upptagas till omprövning. En sådan kunde med bästa utsikt till ett riktigt bedömande ske partiellt, d. v. s. för varje klass av löntagare särskilt, och verkställas genom revision av de för samma löntagare gällande lönestater, reglementen eller avlöningsförfattningar. Om därvid ett administrativt bedömande föreskreves, borde givetvis ock tillses. att sådana bestämmelser meddelades, att tvistens hänskjutande till allmän domstol vore uteslutet.

Tvister om avlöningsförmåner av enskilda medel borde, ansåge kammarrätten, i allmänhet hållas helt utanför den nya processordningen. I så fall återstode såsom föremål för behandling enligt samma processordning tvister om avlöningsförmåner m. m. av statsmedel. Med dessa tvister syntes emellertid böra likställas tvister om avlöningsförmåner m. m. av vissa allmänna inrättningars medel, vilka i väsentliga hänseenden såsom i fråga om förvaltning och redovisning behandlades såsom statsmedel, ävensom undantagsvis vissa tvister om avlöningsförmåner av kommunala eller enskilda medel, som stode i sammanhang med dessa medels uppbörd och redovisning.

Med denna utgångspunkt torde under den nya processordningens tillämplighetsområde komma att — med vissa undantag — falla tvister, som kunde inordnas under någon av följande kategorier.

1:o) Tvist om löneförmån, som enligt gällande stater och författningar skall utgå av statsmedel och utbetalas av statens verk eller redogörare.

2:o) Tvist om förmån av boställe eller bostad, belysning, bränsle, sjukvård, beklädnad eller annan särskild förmån, som enligt stater och författningar är med viss anställning i statens tjänst förenad och angår statsegendom eller utgår av statsmedel.

3:o) Tvist om provision eller arvode, som enligt särskilda författningar tillkommer tjänsteman för mantalsskrivning, för upprättande av röstlängd, för uppbörd och redovisning av statsmedel eller kommunala och enskilda medel, som uppbäras och redovisas i samma ordning som statsmedel, för förvaltning och redovisning av vissa persedlar och förråd och dylikt.

4:o) Tvist om resekostnads- och traktamentsersättning eller annan gottgörelse, som enligt allmän författning eller särskilt av Kungl. Maj:t meddelat beslut skall utgå av statsmedel till tjänsteman eller annan för viss tjänsteförrättning eller visst allmänt uppdrag eller inställelse, som påkallats av offentlig myndighet.

5:o) Tvist om ersättning av förskott eller av kostnader eller utgifter, som tjänsteman bestritt i tjänsten och som enligt gällande författningar skola av statsmedel återgäldas.

6:o) Tvist om avlöningsförmån eller om förmån eller ersättning, som ovan under 2:o, 3:o, 4:o eller 5:o förmäles, då förmånen eller ersättningen enligt stat eller författning skall utgå av sådan allmän inrättnings medel, vars räkenskap undergår granskning i kammarrätten, eller om vilken Konungen särskilt förordnat, att förenämnda mål skola i nu ifrågavarande ordning behandlas.

7:o) Tvist, som annorledes än i anledning av revisionell anmärkning uppkommer, om återbäring av obehörigen eller för mycket uppburen avlöning eller

ersättning av beskaffenhet att, enligt vad ovan är sagt, tvist om dess utbekommande skolat handläggas enligt den nya processordningen.

8:o) Tvist mellan tjänstemän inbördes om bättre rätt till avlöning eller ersättning av beskaffenhet att, enligt vad ovan är sagt, tvist om dess utbekommande skolat enligt den nya processordningen behandlas.

9:o) Tvist om rätt till pension eller dylik förmån eller om delaktighet i eller avgifter till pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa, där dylik tvist enligt gällande författningar skall i administrativ ordning behandlas.

I den ifrågasatta nya processordningen för avlönings- och pensionsmålen borde kammarrätten utgöra första instans. Man syntes lämpligen böra avstå från stämningsförfarandet såsom allt för betungande. Med avseende å tvisternas behandling i övrigt vore att skilja på sådana fall, då tvist uppkommit utan sammanhang med anmärkningsmål eller med balansmål och sådana fall, då dylikt sammanhang förefunnes. I förra fallet måste, då anspråk gjordes på löneförmån eller därmed jämförlig förmån, först konstateras, att tvist verkligen förelåge. Detta kunde ske så att till kammarrätten jämte den ansökning, som avsåge förmånens utbekommande, ingåves det beslut, varigenom vederbörande myndighet — högre eller lägre — avslagit sökandens anspråk eller, där något beslut i vanlig mening ej avkunnats, ett av myndigheten meddelat skriftligt bevis därom, att sökanden förvägrats den ifrågavarande förmånen. Kammarrätten borde sörja för ansökningens kommunikation i vanlig tjänsteväg samt, i den mån så erfordrades, förordna om muntligt förhör, vittnesförhör eller annan utredning. Åt kammarrättens advokatfiskal borde uppdragas att föra kronans talan i samtliga nu ifrågavarande mål. Över kammarrättens utslag skulle besvär kunna i vanlig ordning anföras hos regeringsrätten. Vad anginge pensionsmålen syntes dessa lämpligen böra dragas under kammarrättens prövning genom besvär över ett av vederbörande centrala verk eller ock av direktionen eller styrelsen för vederbörande pensionsinrättning eller kassa meddelat beslut i tvistefrågan.

Skulle, beträffande slutligen anmärkningsmålen, dessas processuella behandling, såvitt rörde avlöningsförmåner, rese- och traktamentsersättningar och pensionsfrågor omläggas, torde denna omläggning böra gälla även andra anmärkningsmål. Det syntes nämligen icke böra ifrågasättas, att i processuellt hänseende behandla anmärkningsmålen olika allt efter föremålet för anmärkningen. Kammarrätten ansåge, att sådana anordningar borde träffas, att redogörare, som på grund av anmärkning dömdes till statsverket utgiva ersättning för uraktlåten påföring eller indrivning, oriktig utbetalning eller annat felaktigt förfarande i avseende å uppbörd, förvaltning, redovisning eller kontroll, måtte kunna få i administrativ ordning prövad den talan om ersättning eller återbäring, som han kunde finna sig föranlåten anhängiggöra mot den, som av hans påtalade förfarande dragit fördel. Därvid borde det stå redogöraren öppet att få sin talan mot tredje mannen prövad av kammarrätten antingen i det mot redogöraren själv anhängiggjorda målet eller också i särskild vid kammarrätten ansökningsvis anhängiggjord rättegång.

Folkskoleöverstyrelsen.

Folkskoleöverstyrelsen framhåller först, att någon tvekan kan råda, huru lärarpersonalen vid av staten upprättade och underhållna skolor i lappmarken och finnbygden skall behandlas i nu ifrågavarande hänseende. Därest en annan instansordning skulle gälla för statens funktionärer än för lärare vid de av kommunerna inrättade folk- och småskolor, kunde ju ifrågasättas, att berörda av staten anställda lärarpersonal sammanfördes med andra av statsmedel avlönade befatt-

ningshavare. Detta skulle emellertid kunna föranleda osäkerhet och misstag, i det att exempelvis olika regler kunde komma att gälla för inom samma skoldistrikt anställda lärare. Ifrågavarande personal syntes därför styrelsen i här berörda avseende böra sammanhållas med kommunalt anställda lärare vid folk- och småskolor.

Beträffande mål angående avlöning åt lärarpersonalen vid folk- och småskolor anför överstyrelsen, att genom den praxis, som utvecklat sig, möjlighet till konflikt mellan högsta domstolens och regeringsrättens utslag visserligen vore undanröjd, men att därmed knappast vore fullt klart, att mål av hithörande slag aldrig bleve föremål för allmän domstols prövning och avgörande. Möjligt vore nämligen — och överstyrelsen hade anledning tro, att sådana fall förekomme eller åtminstone för ej länge sedan förekommit — att, då bestämda föreskrifter saknades angående nu ifrågavarande måls behandling, en underrätt upptoge och avdömde dylika mål, samt att sådant domslut ej överklagades utan ginge i verkställighet. Konflikt kunde således uppkomma mellan regeringsrättens utslag och lägre allmän domstols avgörande, om också icke i fråga om samma mål, så dock vidkommande mål av fullkomligt likartad innebörd. Det vore därför önskvärt att för de mål, varom nu vore fråga, en bestämd instansordning bleve i vederbörlig författning angiven.

Överstyrelsen anmärker därefter, att det skäl, som i betänkandet anfördes för den nuvarande instansordningens bibehållande för tvister om löneförmåner åt folkskollärare, nämligen det förhållandet, att folkskollärarbefattningar i stor utsträckning vore förenade med organist- och klockarsyssla, i och för sig knappast torde kunna tillmätas avgörande betydelse. Först vore därvid att märka, att i arten av de båda slagen av befattningar icke förefunnes likheter eller beröringspunkter, vilka skulle kunna påkalla deras sammanförande i nu förevarande hänseende. Att befattningarna det oaktat i ej få fall — för det dåvarande dock ej i fråga om mera än sju procent av samtliga lärartjänster vid folk- och småskolor — vore förenade i samma innehavares hand, berodde dels på historiska grunder, vilka sedan länge i allt väsentligt förlorat sin betydelse, dels ock på mera tillfälliga förhållanden av personlig och lokal, framför allt ekonomisk natur. Därtill komme, att avlöningen för folkskollärartjänster å ena sidan samt organist- och klockartjänster å den andra utginge efter olika grunder och bestämmelser, samt att det ingalunda som regel utan blott på grund av tillfälliga omständigheter inträffade, att löneförmånerna för de förenade befattningarna bestämdes i ett sammanhang. Slutligen borde framhållas, att även om nuvarande ordning för handläggning av mål angående folkskollärares avlöning bibehölles, därmed ej bevarades fullständig överensstämmelse med ordningen för mål angående avlöningen för klockare- och organistbefattningar, enär sistnämnda mål, åtminstone i viss utsträckning, i andra instans anhängiggjordes hos kammarkollegium. Det i betänkandet åberopade skälet syntes således icke ovillkorligen påfordra, att nu gällande ordning för upptagande av mål angående folkskollärares avlöning bibehölles.

Överstyrelsen övergår därefter till behandling av spörsmålet, vilken ordning för här ifrågavarande lönemåls handläggning ur saklig synpukt skulle vara mest tillfredsställande, samt anför därvid i huvudsak följande.

Den nuvarande ordningen företedde såväl fördelar som olägenheter. Då fråga vore om en över landets skilda delar spridd kår av den omfattning som lärarpersonalen vid folk- och småskolor, vore det för den rättssökande en fördel

att icke behöva i första hand anhängiggöra sin talan hos en i huvudstaden förlagd domstol utan i stället få i sådant hänseende vända sig till en så jämförelsevis lätt tillgänglig myndighet som vederbörande länsstyrelse. För målens utredande och bedömande torde även den närmare kännedom om personer och förhållanden, som nämnda myndighet ägde eller lätteligen kunde skaffa sig, icke vara utan betydelse. Det funnes anledning befara, att en så stark centralisering ifråga om målens handläggning i första instans, som den i betänkandet föreslagna instansordningen innebure, lätteligen skulle komma att betraktas såsom ett försvårande av den rättssökandes möjligheter att göra sin talan gällande.

Å andra sidan syntes det vara en bestämd brist i den nuvarande ordningen, att hithörande mål icke förrän i högsta instans komme under handläggning av myndighet med rätt att insamla bevismaterial i den utsträckning och den ordning, som tillämpades inför domstol. Det vore nämligen klart, att sådana förhållanden kunde föreligga, att en rättssökande blott i den ordning, som gällde vid förhandling inför domstol, kunde bliva i tillfälle förebringa sin bevisning. Även den omständigheten, att vid måls fullföljd till regeringsrätten klagandens yttrande icke brukade inhämtas över vad hans motpart och den i första hand utslagsgivande myndigheten satts i tillfälle att anföra i målet, torde kunna betecknas som en brist i den nu tillämpade ordningen för här avsedda måls handläggning.

Skäl torde därför icke saknas för den uppfattningen, att den inskränkning, som beträffande här berörda befattningshavare skett i den medborgare i allmänhet tillkommande rätten att få sina rättsanspråk i sista hand prövade inför allmän domstol, näppeligen tillfullo motsvarades av en ordning, som i rättstrygghet lämnade lika goda garantier för målens tillfredsställande behandling.

Utginge man alltså från, att den nu gällande ordningen icke vore i allo tillfredsställande, skulle det å andra sidan knappast vara välbetänkt att i stället hänvisa ifrågavarande mål till handläggning inför allmän domstol. Visserligen skulle ju därigenom vissa önskemål vinnas såväl i fråga om den lokala förläggningen av målens behandling i första instans som ock beträffande större lätthet att förebringa bevisning. Men det finge ej förbises, att dessa mål ofta rörde sig om jämförelsevis obetydliga belopp samt kanske i de flesta fall icke vore av den invecklade beskaffenhet, att för deras avgörande en mera omfattande bevisning vore av nöden. Att för alla dessa mål kräva den vidlyftiga och kostsamma procedur, som handläggning inför allmän domstol skulle medföra, kunde därför ej vara påkallat. Mången, som ansåge sin rätt kränkt, skulle säkerligen i så fall, i betraktande av de dryga processkostnaderna, avstå från att göra sitt rättsanspråk gällande. Därtill komme även, att på åtskilliga håll ett måls anhängiggörande vid allmän domstol skulle betraktas som en allvarligare och för motparten mera uppseendeväckande åtgärd än dess hänskjutande till administrativ myndighets prövning.

Skulle för här berörda mål den föreslagna nya instansordningen tillämpas, vunnes visserligen den önskade möjligheten till införande i processen av fullständig bevisning redan hos lägre instans, men samtidigt skulle de fördelar, som vore förenade med nuvarande ordning, gå förlorade. En utsträckning av nämnda instansordning till mål angående avlöningsförmåner för här avsedda lärarpersonal, torde därför ej te sig såsom den bästa utvägen, ehuru med hänsyn till rättstrygghetens befrämjande åtskilligt därigenom säkerligen skulle vinnas.

Det syntes emellertid överstyrelsen, som skulle en tillfredsställande instansordning för ifrågavarande mål kunna vinnas, om man mellan Konungens befall-

ningshavande och regeringsrätten insköte en mellaninstans, vilken väl ej kunde bliva någon annan myndighet än kammarrätten, därest i allmänhet handläggningen av avlöningsmål komme att överlämnas åt detta ämbetsverk.

Med hänsyn till önskvärdheten att erhålla reda och likformighet i fråga om hithörande måls behandling torde det vara fördelaktigt, om saken kunde så ordnas, att jämväl mål angående avlöningsförmåner för folkskollärare, vilkas avlöning helt och hållet bestredes av statsmedel eller utginge enbart av kommunala medel, komme att handläggas i samma ordning, som mål angående övriga folkskollärares avlöningsförmåner.

Överstyrelsen funne det vara tydligt, att den instansordning, som kunde bliva gällande för lärarpersonalen vid folk- och småskolor, även borde tillämpas i fråga om lärarpersonalen vid fortsättningsskolor och högre folkskolor (givetvis även kommunala mellanskolor).

Rörande åtskilliga vid folkskoleväsendet anställda befattningshavare, såsom överlärare, kommunala folkskoleinspektörer, skolkassörer och sekreterare vid folkskolestyrelser m. fl., kunde en viss tveksamhet råda, huru de i här förevarande avseende skulle behandlas. Det syntes emellertid överstyrelsen lämpligast, att överlärarna och de kommunala folkskoleinspektörerna likställdes med folkskollärarna, samt att för övriga hithörande befattningshavare komme att gälla samma regler, som för andra kommunala tjänstemän.

Förutom här ovan nämnda befattningshavare funnes inom överstyrelsens förvaltningsområde vissa andra lärarkårer, vilkas avlöning till större eller mindre del utginge av kommunala medel. Sådana vore lärare vid av landsting underhållna småskoleseminarier, folkhögskolor, skyddshem och sinnesslöanstalter samt de av dövstumskoledistrikten underhållna dövstumskolorna. Övervägande skäl syntes tala för, att dessa lärare i det avseende, varom nu vore fråga, behandlades på enahanda sätt som lärarna vid de förut omnämnda allmänna folkundervisningsanstalterna. Emellan sagda lärargrupper förefunnes nämligen många beröringspunkter, varjämte genom en dylik anordning även större reda och översiktlighet i formellt hänseende skulle vinnas.

Vidkommande mål om avlöningsförmåner för i det allmännas tjänst anställda personer, vilkas avlöning i en eller annan form utginge av enskilda medel — från överstyrelsens förvaltningsområde syntes dit vara att hänföra lärare vid av enskilda underhållna skolor, som motsvarade folk- eller småskolor, lärare vid enskilda folkskole- och småskoleseminarier samt vid vissa folkhögskolor, personal vid av enskilda föreningar upprättade skyddshem och sinnesslöanstalter och liknande inrättningar — hade överstyrelsen icke något yrkande att göra, men ville framhålla, att i de fall, där tlll sådan anstalt utgående statsbidrag enligt uttrycklig föreskrift skulle direkt utgå såsom bidrag till personalens avlöning, och densamma sålunda erhölle en i viss mån offentligrättslig ställning, åtskilligt talade för berörda personals likställande i förevarande avseende med lärarpersonalen vid kommunala anstalter.

I avseende å pensionsmålen borde enligt överstyrelsens förmenande så långt som möjligt de synpunkter vinna tillämpning, som överstyrelsen sökt göra gällande i fråga om mål rörande avlöningsförmåner.

Beträffande sättet för ordnandet av proceduren enligt den föreslagna nya instansordningen syntes det överstyrelsen önskvärt, att anhängiggörandet av målen finge ske allenast medelst skriftlig inlaga utan användande av stämning.

Domänstyrelsen.

Domänstyrelsen uttalar den åsikten, att de konflikter, som med nuvarande bestämmelser kunde uppkomma, skulle kunna undvikas utan ett så starkt brytande med hittills gällande regler, som det i remitterade betänkandet framlagda förslaget syntes innebära. I sådant avseende ville styrelsen åtminstone som allmän regel ifrågasätta en sådan anordning, att den som vore missnöjd med vederbörande högre förvaltningsmyndighets eller inrättnings beslut, finge *antingen* fullfölja talan till regeringsrätten, för vilken händelse vidare dragande av tvistefrågan under domstols prövning ej finge äga rum, *eller ock* direkt instämma målet till allmän domstol. Med en sådan sakernas ordning skulle vinnas, å ena sidan, att den frihet, som enligt det allmänna rättsmedvetandet vore varje medborgare inrymd, att i tvistemål påkalla domstols avgörande skulle bliva bibehållen och, å den andra, att regeringsrättens utslag i hithörande mål skulle få den karaktär av ett slutligt avgörande, som torde varit vid regeringsrättens inrättande avsedd och som jämväl stode i god överensstämmelse med regeringsrättens egenskap av en administrativ högsta domstol. Enskild part skulle då icke skäligen kunna göra gällande, att han tillfogats rättsförlust på grund av bristfällig behandling av på rättsfrågan inverkande omständigheter hos vederbörande förvaltningsmyndighet, då han alltid skulle äga möjlighet att, i stället för tvistens dragande under högsta administrativa myndighet, lita domstol till.

Konungens befallningshavande i Södermanlands län.

Konungens befallningshavande i Södermanlands län anser, att nu ifrågavarande mål böra anhängiggöras inför den nya instansordningen icke medelst stämning utan genom ansökan eller besvär; att, innan sådant anhängiggörande får äga rum, beslut över anspråket först skall hava meddelats av vederbörande förvaltningsmyndighet, och talan, där rätt till sådan funnits, däremot hava fullföljts till instans närmast under Kungl. Maj:t; att de nya bestämmelserna böra givas största möjliga räckvidd, då det gäller att från behandling vid allmän domstol undantaga mål av hithörande beskaffenhet; samt att bagatellmål böra avskiljas för att slutligt avgöras i vanlig administrativ ordning utan att kunna göras till föremål för prövning i den avsedda nya ordningen.

Konungens befallningshavande i Kronobergs län.

Konungens befallningshavande i Kronobergs län giver uttryck åt den uppfattningen, att inskränkning i den på rådande rättsåskådning grundade rätten att i avseende å mål av förevarande art vid allmän domstol utföra talan borde göras med mycken varsamhet, ävensom att särskilt i avseende å de kommunala avlöningsmålen starkare skäl syntes tala för den tillämnade lagstiftningens begränsande till allenast vissa, i betänkandet närmare angivna fall än för densammas utsträckande att såsom regel vara å nämnda mål tillämplig; och vore alltså Konungens befallningshavande med denna uppfattning företrädesvis böjd för en anslutning till de i sådan riktning i betänkandet alternativt framlagda grunderna beträffande dessa mål. Enligt Konungens befallningshavandes mening vore ifrågavarande mål som regel väl lämpade för avgörande på grundval av rent skriftlig procedur.

Konungens befallningshavande i Kalmar län.

Konungens befallningshavande i Kalmar län yttrar, att de skäl, som i remitterade betänkandet anförts för överflyttning av tvister rörande kommunala befattningshavares avlöningsförmåner från de allmänna domstolarna till kammarrätten och regeringsrätten, icke syntes vara av avgörande betydelse. Utan tvivel skulle det bliva för vederbörande synnerligen obekvämt och kostsamt att föra processen vid kammarrätten såsom första instans i stället för vid allmän domstol i orten. Konungens befallningshavande avstyrkte därför, att den nya lagstiftningen komme att som regel omfatta tvistemål angående avlöningsförmåner, som bestredes av

landsting, kommun eller annan menighet, samt förordade i stället, att de nya bestämmelserna vunne tillämpning i avseende å de kommunala avlöningsmålen endast då det vore fråga om sådana från landsting, kommun eller annan menighet utgående avlöningsförmåner, därtill bidrag utginge av statsmedel eller som utgjordes enligt grunder, vilka genom lag eller författning i större eller mindre mån reglerats, eller då av kommunal eller annan förvaltningsmyndighet angående löneanspråket meddelat beslut kunde genom besvär hos administrativ statsmyndighet överklagas i annan ordning, än kommunallagarna föreskreve.

Av samma skäl borde den nya lagstiftningen ej heller omfatta mål angående pension eller annan dylik förmån från pensionsinrättning eller annan liknande anstalt eller kassa, för vilkens utfästelser kommun vore ansvarig.

Tvister, varom nu vore fråga, borde få anhängiggöras hos kammarrätten utan anlitande av stämningsförfarandet medelst skriftlig inlaga, som genom det allmännas försorg kommunicerades med vederbörande.

Konungens befallningshavande i Blekinge län.

Konungens befallningshavande i Blekinge län anför, att stämning och muntligt förfarande syntes kunna undvaras vid den nya instansordningen. Skriftligt förfarande med kommunicering genom myndigheternas försorg vore att föredraga. För att målets slutliga avgörande icke måtte onödigtvis fördröjas, torde böra bestämmas en tid av sex månader, inom vilken talan finge anhängiggöras hos kammarrätten mot den administrativa myndighetens beslut i ärendet. Förutsatt att förslaget om skriftligt förfarande utan stämning godkändes, ville Konungens befallningshavande hemställa, att först och främst alla de mål, som i betänkandets första alternativ föreslagits till behandling enligt den nya instansordningen, måtte därunder inbegripas. Men Konungens befallningshavande vore beträffande den tilltänkta instansordningens tillämplighetsområde böjd att gå ännu längre, i det att fullgoda skäl knappast syntes vara anförda för undantagande av mål om folkskollärares och kyrkobetjänings avlöningsförmåner. Det förefölle nämligen som om i dessa mål den historiska och kamerala sidan vore snart sagt betydelselös.

I betänkandet hade föreslagits att från den nya ordningen undantaga mål om ersättning för tjänsteåtgärd eller därmed förenad kostnad m. m., såvitt administrativ myndighets prövning av åtgärdens behövlighet blivit föreskriven, men då dessa mål redan nu skulle avgöras i regeringsrätten, och prövningen helt visst förutsatte, att objektiva eller rättsliga grunder därvid tillämpades, syntes denna prövningsrätt icke behöva föranleda, att dylika mål undantoges från den ifrågasatta instansordningen.

Konungens befallningshavande i Kristianstads län.

Konungens befallningshavande i Kristianstads län yttrar, att beträffande mål om avlöningsförmåner av kommunala medel den nya proceduren borde inskränkas till sådana mål, däri fråga vore om avlöningsförmåner, vartill staten lämnade bidrag eller som utgjordes enligt grunder, vilka genom lag eller författning i större eller mindre mån reglerats av staten. Det vore nämligen för den allmänna rättsåskådningen främmande, att ett enskilt rättsanspråk å avlöningsförmåner, som ej riktats mot staten, ej skulle få av den enskilda parten anhängiggöras vid allmän domstol, varjämte det för kommunerna torde verka obekvämt att bliva i första instans dragna från sitt egentliga forum till central domstol i huvudstaden.

Den förordade begränsningen av den nya instansordningens tillämplighet beträffande mål om avlöningsförmåner av kommunala medel borde uppenbarligen också gälla i fråga om mål angående pension av kommunal natur.

För anhängiggörande av ifrågavarande mål borde stämningsförfarandet helt eftergivas och skriftlig procedur i stället vinna tillämpning. Därigenom skulle vinnas, bland annat, den fördelen, att något undantag från den nya instansordningen för bagatellmålen ej syntes behöva ifrågakomma.

Konungens befallningshavande i Malmöhus län.

Konungens befallningshavande i Malmöhus län framhåller såsom sin uppfattning dels att en lagstiftning i här ifrågavarande ämne vore nödvändig, dels att det beträffande de kommunala avlöningsmålen vore lämpligast, om dessa endast i det fåtal fall, där så kunde vara nödvändigt, handköttes under den föreslagna särskilda rättegångsordningen, dels ock att vidkommande sättet för målens anhängiggörande vid den nya instansordningen stämningsproceduren syntes böra utbytas mot ett enklare förfarande.

Konungens befallningshavande i Hallands län.

Konungens befallningshavande i Hallands län ansluter sig till betänkandet, i vad detsamma avser att till den nya processordningen överföra samtliga mål, i fråga om vilka konflikt emellan regeringsrättens och allmän domstols utslag kan förekomma, och borde därvid ingen åtskillnad göras mellan mål rörande avlöningsförmåner av statsmedel och av kommunala medel. Beträffande sådana mål åter, i vilka dylik konflikt ej kunde uppstå, borde man enligt Konungens befallningshavandes åsikt skilja mellan mål rörande avlöningsförmåner av statsmedel och av kommunala medel. Den förra gruppen borde lämpligen behandlas av de föreslagna specialdomstolarna, varemot Konungens befallningshavande av den i betänkandet förebragta utredningen icke funne sig övertygad om lämpligheten av, att målen om avlöningsförmåner av kommunala medel såsom regel överflyttades till nyssnämnda domstolar.

I fråga om sättet för ordnandet av proceduren enligt den nya ordningen anser Konungens befallningshavande stämningsförfarandet lämpligen böra användas såsom innebärande säkraste garanti för en noggrann och fullständig utredning.

Konungens befallningshavande i Älvsborgs län.

Konungens befallningshavande i Älvsborgs län yttrar, att den offentligrättsliga karaktären i allmänhet hos olika befattningshavare och deras avlöningsförmåner borde utgöra det särmärke, som inordnade ifrågavarande mål eller uteslöte dem från den ifrågasatta nya processordningen. Det syntes därför riktigt, att sagda ordning såsom regel tillämpades på mål om avlöningsförmåner av allmän tjänst överhuvud, vare sig dessa förmåner utginge av statsmedel eller från kommun eller menighet eller allmän inrättning eller fond, stående under offentlig myndighets förvaltning. Konungens befallningshavande kunde icke finna tillräckligt vägande skäl anförda för det i betänkandet framställda förslaget att från den nya instansordningens tillämplighetsområde avskilja mål om prästerskapets, kyrkobetjänings och folkskollärares avlöningsförmåner eller mål rörande lotshemman eller lotsars därifrån utgående rättigheter.

Vid ordnandet av den nya instansordningen borde formen för talans anhängiggörande och målets bevakning göras enkel och billig. Stämningsförfarandet borde därför icke komma till användning.

Huru än målen enligt den nya processordningen komme att anhängiggöras, syntes det dock önskvärt och befogat, att en del bagatellmål undantoges från det föreslagna rättegångsförfarandet.

Konungens befallningshavande i Värmlands län.

Konungens befallningshavande i Värmlands län håller före, att de fall, då i administrativ väg handlagda ärenden rörande avlöningsförmåner eller pension droges under allmän domstols prövning, torde vara ganska sällsynta. Det kunde därför ifrågasättas, huruvida till förebyggande av sådana sällsynta konflikter mellan rege-

ringsrättens utslag, å ena, samt allmän domstols utslag, å andra sidan, det verkligen vore erforderligt att inrätta en ny instansordning. Befunnes emellertid nödvändigt, att en dylik komme till stånd, syntes omförmälda tvistefrågor där böra väckas genom ansökning, ej genom stämning, och borde förhandlingen mellan parterna i största möjliga utsträckning försiggå på sätt för närvarande ägde rum i mål, som i besvärsväg underställts regeringsrättens prövning.

Med sin tvekan om nödvändigheten av den ifrågasatta nya instansordningen hölle Konungens befallningshavande före, att, för den händelse lagstiftning därom komme till stånd, dess tillämplighetsområde borde väsentligen begränsas.

Konungens befallningshavande ville, under redan avgiven reservation, ansluta sig till de bestämmelser i ämnet, som föreslagits i remitterade betänkandets sammanfattning, med det alternativ, som omförmäldes i slutet därav.

Konungens befallningshavande i Örebro län.

Konungens befallningshavande i Örebro län uttalar den åsikten, att vid anlitande av den tilltänkta rättegångsordningen något stämningsförfarande icke bör ifrågakomma. Vad angår de kommunala avlöningsmålen jämte mål angående pension eller annan dylik förmån från pensionsanstalt eller kassa, för vilkens utfästelser till pensions- eller andra understödsberättigade kommun är ansvarig, finner Konungens befallningshavande sig icke övertygad om lämpligheten av att mål av dylik natur inordnas under det i betänkandet ifrågasatta förfarandet.

Konungens befallningshavande i Västmanlands län.

Konungens befallningshavande i Västmanlands län yttrar, att proceduren hos kammarrätten och regeringsrätten borde göras så enkel som möjligt ävensom helst kostnadsfri för den rättssökande. Med hänsyn därtill borde saken ej instämmas till kammarrätten utan där anhängiggöras i ansökningsväg. Med ett sådant förfarande behövde man icke från den ifrågasatta nya instansordningens tillämpning utesluta de s. k. bagatellmålen, vilka alltid bleve besvärliga att till sin omfattning bestämma.

Beträffande inordnandet under den nya instansordningen av mål, i vilka konflikter av förut omförmält slag icke kunde uppkomma, borde man iakttaga stor försiktighet och även skärskåda saken ur andra synpunkter än dem, som i remitterade betänkandet kommit under bedömande. Även om beträffande avlöningsförmåner av statsmedel, vare sig de utginge i penningar eller naturaförmåner, den ifrågasatta instansordningen finge anses lämplig, bleve förhållandet ett annat beträffande exempelvis mål om avlöningsförmåner av kommunala medel. I det avseendet ville Konungens befallningshavande understryka de betänkligheter, som i betänkandet kommit till uttryck mot inrangerande av de kommunala avlöningsmålen i allmänhet uti den tilltänkta instansordningen, och i detta avseende föreslå den begränsning av de nya bestämmelsernas tillämpningsområde, som funnes angiven i slutet av betänkandets sammanfattning.

Konungens befallningshavande i Kopparbergs län.

Konungens befallningshavande i Kopparbergs län anför, att de i det remitterade betänkandet ifrågakomna målen avsåge prövning av rättsanspråk av den beskaffenhet, att allt talade för att de borde få en fullt sakkunnig juridisk prövning. Med denna utgångspunkt ansåge Konungens befallningshavande, att i valet mellan å ena sidan de allmänna domstolarna, med högsta domstolen såsom högsta instans, samt å andra sidan kammarrätten och regeringsrätten såsom dömande myndigheter, de allmänna domstolarna ur olika synpunkter vore att föredraga.

Skulle emellertid denna åskådning icke vinna beaktande, ansåge sig Konungens befallningshavande böra förklara, att Konungens befallningshavande mot detaljbestämmelserna i förslaget, i den mån de berörde Konungens befallningsha-

vandes ämbetsverksamhetsområde, icke hade annat att erinra, än att förslaget syntes vara bundet i synnerligen tunga och invecklade former.

Konungens befallningshavande i Gävleborgs län anser, att allt för snäva gränser uppdragits för den nya instansordningen genom de många undantag, som föreslagits skola äga rum från tillämpningen av densamma. För att undvika konflikter av ifrågavarande slag borde man dessutom införa en mera vidsträckt tillämpning av den nya processordningen, ty dylika konflikter kunde ju tänkas även inom andra områden. Därjämte uttalar Konungens befallningshavande den meningen, att nu ifrågavarande måls anhängiggörande hos kammarrätten genom stämning bör undvikas till följd av de kostnader och besvär, som uppstå för de rättssökande genom ett sådant omständligt förfarande. *Konungens befallningshavande i Gävleborgs län.*

Konungens befallningshavande i Västerbottens län håller före, att ifrågavarande mål böra bringas under kammarrättens prövning genom ett enklare förfarande än det föreslagna stämningsförfarandet. Konungens befallningshavande anser, att det antagligen blir nödvändigt, att i mål angående mot kronan riktade anspråk en viss därtill kompetent tjänsteman i kammarrätten får till åliggande att utföra och bevaka kronans talan. Vidare anser Konungens befallningshavande, att, då från tillämpningen av den föreslagna instansordningen gjorts alltför många undantag, mera enhetliga bestämmelser, än i betänkandet föreslagits, äro att föredraga. Slutligen framhåller Konungens befallningshavande önskvärdheten av, att för anmärkningsmålen stadgas samma instansordning som för avlöningsmålen, dock med iakttagande av att såväl redogörarens som tredje mans rätt blir föremål för bedömande i ett sammanhang och att således tredje man beredes ställning såsom part redan från början i anmärkningsprocessen. *Konungens befallningshavande i Västerbottens län.*

Konungens befallningshavande i Norrbottens län yttrar, att beträffande de mål, som borde hänföras till den föreslagna instansordningen, man syntes, särskilt med hänsyn till den mera invecklade rättsprocedur, som måste vara förenad med denna ordning i jämförelse med proceduren i den vanliga administrativa instansordningen, böra uppdraga ganska snäva gränser, så att t. ex. tvister om kommunala avlöningsförmåner icke borde behandlas i denna ordning. En sådan utsträckning av den ifrågasatta lagstiftningen syntes nämligen innebära ett så pass kraftigt ingrepp i den kommunerna tillkommande rätt att fritt ordna sina egna inre angelägenheter, att den icke utan trängande nödvändighet borde tillgripas. *Konungens befallningshavande i Norrbottens län.*

Den ifrågasatta instansordningen borde således inskränkas till att gälla endast i mål om avlöningsförmåner, annan gottgörelse, provision och dylikt för i allmän tjänst anställd person, där dessa förmåner, gottgörelser och dylikt utginge av statsmedel, ävensom i mål om pension eller annan dylik förmån från staten eller från pensionsinrättning, för vilkens utfästelser staten vore ansvarig eller som tillkommit med eller åtnjöte bidrag av statsmedel, samt i mål om delaktighet i eller avgift till inrättning, varom nyss vore sagt.

Stämning borde i nu ifrågavarande mål ej förekomma, utan borde ett annat enklare förfarande på grundval av rent skriftlig procedur införas. I annat fall komme man att genom blotta sättet för anordnandet av det nya processförfarandet avskräcka de rättssökande från att anlita den föreslagna instansordningen.

Magistraten i Upsala anför, att den ifrågasatta lagstiftningen syntes, i vad de kommunala avlönings- och pensionsmålen anginge, böra i regel begränsas till sådana mål, vari ifrågakomme tillämpning av lönestater, reglementen och dylikt, *Magistraten i Upsala.*

som av Kungl. Maj:t eller administrativ myndighet i vederbörlig ordning fastställts till efterlevnad. Att inom tillämpningsområdet icke borde falla tvister om arbetsavtal och lönefrågor av mera tillfällig art vore uppenbart. Mera tvivelaktig ställde sig saken, då frågan gällde avlöning och dylikt åt en del lägre kommunala tjänstemän och betjänte, vilkas löneförmåner reglerades i kommunens årligen återkommande utgiftsstater, och vilka de facto fått karaktär av reglementariskt fastställda löner. Då emellertid dessa avlöningsfrågor vore beroende av den kommunala representationens beslut för varje år, torde de i kommunalförordningarna givna besvärsregler för dem böra gälla.

Beträffande instansordningen kunde ifrågasättas, huruvida ej i tvistemål de allmänna underrätterna lämpligen borde bibehållas såsom första instans, under förutsättning att rättegången, såsom föreslaget vore, skulle inledas med stämning. Kunde däremot rättsförfarandet ordnas under enklare och bekvämare former, torde instansernas antal lämpligen kunna reduceras till två: kammarrätten och regeringsrätten.

Magistraten i Kristianstad.

Magistraten i Kristianstad uttalar den meningen, att de mål, i vilka konflikt kunde uppkomma, i regel borde föras till den nya instansordningen, därvid skriftlig besvärsprocedur vore att föredraga framför stämningsförfarandet, men att det med fog kunde ifrågasättas, huruvida den tillämnade processordningen borde vinna tillämpning å tvister avseende avlöningsförmåner, som skulle gäldas av kommuner eller enskilda. Magistraten funne det moment av offentligrättslig innebörd, som ovedersägligen förefunnes även vid tjänsteanställningar av antydda slag, ej böra verka avgörande. Det gällde här ett skiljande mellan enskilt rättsanspråk å ena sidan, samt annat enskilt eller samfällighets å andra sidan, och rådande rättsåskådning torde svårligen förlikas med domsrättens förläggande utom den allmänna rättegångsordningen.

Att bibehållandet av dylika mål hos allmän domstol skulle innebära nämnvärd olägenhet syntes ej antagligt. För undvikande av konflikt i de få fall, där sådan kunde tänkas — magistratsbeslut i avlöningsfrågor och dylikt — borde ju kunna tillgripas den åtgärden, att den administrativa besvärsvägen för mål av nu antydd art avskures.

Magistraten och stadsfullmäktige i Malmö.

Magistraten och stadsfullmäktige i Malmö åberopa såsom eget utlåtande ett av ombudsmannen hos stadens drätselkammare i ärendet avgivet yttrande. I detta yttrande omnämnes först, hurusom i det remitterade betänkandet framlagts två alternativa förslag till lösning av frågan, i vilken omfattning mål angående avlöningsförmåner av kommunala medel skulle inordnas under den tilltänkta rättegångsordningen. Därefter yttrar ombudsmannen följande:

»Enligt min mening bör, därest val skall ske mellan de båda alternativen, det sista av dem givas företräde De skäl, som utredningsmannen anför till förmån för det första alternativet, synas mig i ingen mån kunna motväga de skäl, som tala för de kommunala avlöningsmålens undandragande i möjligaste mån från den föreslagna nya instansordningen samt bibehållande under de allmänna domstolarna. Med hänsyn till den ställning, som enligt hittills gällande lagstiftning tillerkänts kommunerna, verkar, på sätt utredningsmannen vitsordat, ett överflyttande av nämnda mål från de allmänna domstolarna till kammarrätten, som har till uppgift att avgöra mål, vilka hänföra sig till kontrollen över statsmedlens förvaltning, ganska främmande. En annan synnerligen betydelsefull invändning, om vilken utredningsmannen jämväl erinrar, är, att det kan ställa sig obekvämt

för kommunerna utom Stockholm, särskilt för de därifrån mera avlägset belägna, att beträffande ifrågavarande mål dragas från sitt egentliga forum och nödgas i första instans svara inför en central domstol i huvudstaden. Det må framhållas, att sistberörda invändning torde få anses hava ännu mera giltighet beträffande den andra parten i avlöningsrättegången, nämligen vederbörande tjänstemän. Över huvud taget torde det ej endast för parternas del utan även från allmännare synpunkter böra anses olämpligt, därest ifrågavarande mål bleve såsom regel undandragna allmän domstols handläggning och hänskjutna till en centraldomstol med skriftlig procedur såsom första instans. Dessa mål kräva ofta nog en muntlig, av vittnesutsagor styrkt utredning inför en domstol, för vilken kännedom om de lokala förhållandena är av vikt. Även om det skulle vara tänkbart, att den föreslagna särskilda rättegångsordningen skulle kunna utan alltför stora olägenheter användas beträffande vissa högre kommunala tjänstemän, vilka i fråga om tjänsteställning och andra förhållanden stå statsverkets ämbetsmän nära, förefaller det säkert, att dylik anordning skulle beträffande flertalet av och särskilt de lägre kommunala befattningshavarna visa sig synnerligen litet passande.

Med hänsyn till betydelsen av att den ovan omtalade konfliktsmöjligheten varder undanröjd, är det uppenbart, att särskilda anordningar måste vidtagas. Utan att i vidare mån ingå på frågan om beskaffenheten av dessa, får jag på anförda skäl uttala den uppfattning, att det vidkommande de kommunala avlöningsmålen är bäst, att dessa endast i de mycket få fall, där sådant för konflikts undvikande är nödvändigt, hänskjutas under den särskilda rättegångsordningen, men i övrigt, i den mån gällande författningar icke annorledes stadga, bibehållas under de allmänna domstolarna.»

Magistraten i Göteborg yttrar, att vad anginge Göteborg, så utanordnades i regel från staden utgående avlöningsförmåner och pensioner av drätselkammaren eller annan stadens styrelse. Då dessa beslut ej kunde överklagas i administrativ väg, kunde konflikt ej uppkomma rörande dessa frågor. *Magistraten i Göteborg.*

Därest emellertid en instansordning sådan som den föreslagna kunde anses önskvärd för avlönings- och pensionsmål, som anginge statens tjänstemän, kunde ifrågasättas, huruvida denna instansordning borde anlitas även för de kommunala avlönings- och pensionsmålen.

De i Göteborg gällande bestämmelserna angående avlönings- och pensionsförmåner för stadens befattningshavare hade tillkommit genom tid efter annan fattade beslut och saknade delvis på sådan grund systematisk form. Vid tilllämpningen av dessa bestämmelser hade därför till följd av däri förefintliga luckor och brister utbildats en viss praxis, som torde äga rättsligt bindande verkan. Om denna praxis måste den allmänna domstolen i orten förutsättas äga bättre kännedom än en till huvudstaden förlagd specialdomstol, helst tvister, däri ifrågavarande bestämmelser ägde tillämpning, endast mycket sällan förekomme. Uppenbarligen vore det också för de enskilda parterna i dylika tvister förenat med mera omgång, kostnader och besvär att utföra sin talan vid kammarrätten än vid domstolen i orten. Däremot syntes ej motsvarande fördelar vara att förvänta genom omförmälda tvisters förläggande till kammarrätten.

Vad som sålunda yttrats beträffande förhållandena i Göteborg, torde äga giltighet i avseende å de flesta städer i riket utom huvudstaden. På grund därav funne sig magistraten böra avstyrka, att under den ifrågasatta nya instansordningens tillämpningsområde inbegrepes kommunala avlönings- och pensionsmål i allmänhet.

Från magistratens beslut voro tre av dess medlemmar skiljaktiga. Reservanterna ansågo, att tvister om kommunala avlönings- och pensionsförmåner i regel borde handläggas enligt en sådan processordning, som i det remitterade betänkandet föreslagits.

Stadsfullmäktige i Göteborg. Stadsfullmäktige i Göteborg förklara, att stadsfullmäktige, för den händelse ändring i den processuella behandlingen av mål angående avlöningsförmåner och pension ansåges ur allmän rättslig synpunkt behövlig, icke hade något att erinra mot förslaget om avskärande av rätten att i ifrågavarande mål anföra besvär hos Kungl. Maj:t, men att stadsfullmäktige däremot ansåge det önskvärt och av omständigheterna betingat, att staden och dess befattningshavare bibehölles vid den dem nu tillkommande rätt att för dessa mål anlita de allmänna domstolarna.

Magistraten i Mariestad. Magistraten i Mariestad har ej något att erinra mot att tvister rörande avlöningsförmåner och pensioner av statsmedel avgöras i stämningsväg av kammarrätten och efter besvär över kammarrättens utslag av regeringsrätten, men anser, att såväl kostnadsskäl som andra skäl, särskilt den grundsatsen, att mål ej böra utan särskild anledning dragas från de allmänna domstolarna till specialdomstolarna, tala emot, att andra mål, i all synnerhet mål rörande avlöningar m. m. av kommunala och enskilda medel, överflyttas till kammarrätten. I fråga om sådana mål bör dock, enligt magistratens mening, föreskrivas, att de ej få i administrativ väg dragas under regeringsrättens prövning, såvitt det ej är fråga om ärendets formella behandling. Vidkommande mål rörande avlönings- och andra förmåner, som hittills i sak avgjorts endast av administrativ myndighet, syntes icke heller något skäl föreligga att överflytta dem till kammarrätten.

Magistraten och stadsfullmäktige i Gävle. Magistraten och stadsfullmäktige i Gävle anse, att det föreslagna processförfarandet bör beträffande tvister om kommunala tjänstemäns avlöningsförmåner begränsas till tvister om dylika förmåner tillkommande sådana kommunala befattningshavare, vilkas avlöning helt eller delvis utgår av statsmedel eller vilkas anställning i kommunens tjänst eljest är i något avseende genom statliga organ reglerad.

Allmän motivering.

I. Den nya ordningens grunddrag och ställning till hittills gällande bestämmelser.

Lagstiftningsfrågans huvudsakliga innebörd.

Enligt vad den föregående utredningen visar, har det ifrågasatts, att den särskilda instansordning, som möjligen kan komma att inrättas, skulle äga tillämpning på skilda slag av mål, vilka man med hänsyn till den ställning, de för närvarande i processuellt hänseende intaga, kan uppdela i tre huvudgrupper: sådana mål, vilka handläggas uteslutande av de allmänna domstolarna; andra, vilka behandlas enbart av administrativa myndigheter, inklusive administrativa domstolar; samt slutligen mål avseende frågor, vilka kunna bliva föremål för en dubbelprövning och, utan att det ena utesluter det andra, upptagas och avgöras än i ansökningsväg av administrativa myndigheter och än i form av tvistemål av de allmänna domstolarna. Till första gruppen höra exempelvis mål om avlöningsförmåner av kommunala medel i allmänhet. Exempel på den andra gruppen erbjuda mål om prästers, klockares och folkskollärares avlöningsförmåner. Till den tredje gruppen är särskilt att hänföra det stora flertalet av de mål, som angå statstjänstemäns anspråk på utbekommande av dem tillförsäkrade löneförmåner och pensioner.

Det är den tredje av de nyss berörda grupperna av mål, som föranlett, att den förevarande lagstiftningsfrågan kommit upp på dagordningen. Avsikten har ju nämligen från början varit att förebygga de konflikter, vartill denna grupp av mål kan giva anledning. Sedan har man, naturligt nog, kommit att taga under övervägande, huruvida det icke på grund av andra skäl kunde vara lämpligt att, därest en särskild instansordning för den tredje gruppen komme till stånd, under denna rättegångsordning inordna även vissa sådana mål, vilka icke kunna i den ordning, nyss sagts, giva anledning till konflikter mellan skilda domstolars beslut.

Givet är, att då det nu gäller att förekomma konflikter mellan de allmänna domstolarnas och regeringsrättens beslut i vissa slag av mål, det icke utan vidare är klart, att detta måste ske genom inrättandet av en för dessa mål *ny* instansordning. Närmast till hands ligger otvivelaktigt att undersöka, huruvida icke, med bibehållande i större eller mindre utsträckning av målens hittills varande behandling, konfliktmöjligheten låter sig på annat sätt avlägsnas. Vid övervägande av olika möjligheter härutinnan torde man hava att taga hänsyn främst till karaktären, processuellt sett, hos de mål, varom fråga är. I detta hänseende må fram-

hållas, hurusom beteckningen »mål» om avlöningsförmåner m. m. är ganska vittomfattande. Man kan icke förutsätta, att alla mål, blott de röra vissa slag av avlöningsförmåner m. m., kunna och böra, utan hänsyn till deras natur i övrigt, göras till föremål för samma förfarande. Det erfordras att ur synpunkten av målens processuella egenart undersöka, i vad mån det kan vara erforderligt och lämpligt, att »mål» om avlöningsförmåner m. m. röna inverkan av den tilltänkta lagstiftningen. En dylik undersökning är tydligen en nödvändig förutsättning för övervägandet av frågan, till vilket forum de mål, som skola beröras av lagstiftningen, lämpligen må hänvisas och huru målen i övrigt böra i processuellt avseende behandlas.

Det torde endast i förbigående behöva påpekas, att det icke är meningen att föreslå några förändrade bestämmelser ifråga om rätt domstol för mål, däri framställda anspråk grunda sig på brottsligt förfarande. Även om t. ex. ett mål, som angår ansvar och återbetalningsskyldighet för tjänsteman på den grund, att han genom bedrägligt förfarande kommit i åtnjutande av löneförmån, skulle i viss mening kunna sägas vara ett mål om avlöningsförmån, är det givetvis icke ifrågasatt att rubba därom gällande forumbestämmelser.

Men även bortsett från mål av nyss antydd beskaffenhet kvarstår inom begreppet »mål» en åtskillnad, som kan uttryckas med de vanliga termerna tvistemål i motsats till ansökningsmål eller ansökningsärenden. Skillnaden är rent formell och hänför sig icke till vad som materiellt taget är föremål för tvisten respektive ansökningen. En ansökning i den mest modesta form kan t. ex. göras om en förmån, vartill sökanden äger obestridlig rättighet, och en tvist kan å andra sidan väckas av den som icke äger någon som helst rätt till tvisteföremålet. Vidare kan t. ex. en löneförmån, som den ena dagen göres till föremål för ansökning, den andra dagen utgöra tvisteföremålet i en rättegång och vice versa. En skillnad ligger emellertid däri, att medan en ansökning kan grundas icke blott på rättsanspråk utan göras även under åberopande av billighets- eller till och med rena lämplighetsgrunder, hör till tvistemålets karaktär, att detsamma städse avser realiserandet av någon, om ock stundom på billighet grundad, rättighet. Prövningen i ett ansökningsärende måste tydligen omfatta frågan, huruvida sökanden äger en rätt att erhålla det, varom ansökningen rör sig. Förefinnes en dylik rätt, bör det ju nämligen icke ifrågakomma vare sig att avslå eller på andra grunder bifalla ansökningen. Men prövningen i ett dylikt ärende sträcker sig ofta längre, beroende på de billighets- och lämplighetssynpunkter, som åberopats eller eljest kunna komma i betraktande. I tvistemål däremot sträcker sig enligt sakens natur prövningen icke längre än till framförda rättsanspråk. Med den nu anmärkta skillnaden sammanhänger det förhållandet, att en ansökning regelrätt riktas till den, som skall utgöra den prestation, ansökningen gäller, under det att tvistemål anhängiggöras hos en myndighet, vanligen en domstol, under formen av en slags hänvändelse, att myndigheten skall skilja mellan parterna. I fråga särskilt om löner åt befattningshavare i allmän tjänst är det i överensstämmelse med det nu sagda i allmänhet hos den myndighet, till vilken befattningshavaren närmast står i tjänsteförhållande, han har att ansökningsvis påkalla utbekommande av de löneförmåner, vartill han anser sig berättigad eller som han anser eljest böra tillkomma honom. Klart är för övrigt, att förvaltningsmyndigheterna kunna av eget

initiativ fatta beslut om dylika avlöningsförmåner. Beteckningen ansökningsärenden torde väl dock även för sådana fall här kunna användas, alldenstund vederbörande myndighets beslut, därest detsamma av en eller annan anledning uteblivar eller fördröjes, städse lärer kunna ansökningsvis påkallas.

Före regeringsrättens tillkomst gällde utan någon modifikation, att dylika ansökningsärenden behandlades i rent administrativ ordning. De handlades av de skilda förvaltningsmyndigheterna och prövades, i händelse av fullföljd till högsta myndigheten, av Kungl. Maj:t i statsrådet. Såsom förut berörts, skedde med regeringsrättens inrättande den förändringen, att beträffande åtskilliga grupper av mål, bland dem en del löne- och pensionsmål samt vissa mål om ersättning m. m. bestämdes, att besvär, som i dylika mål anfördes hos Konungen, skulle upptagas och avgöras av regeringsrätten. Då nu å ena sidan regeringsrätten, enligt vad i 1914 års betänkande betonats, är en domstol utanför och vid sidan av administrationen, men det å andra sidan lärer vara ofrånkomligt, att regeringsrätten historiskt sett utan vidare övertagit regeringens funktion med avseende å de till regeringsrätten överflyttade besvärsmålen, har regeringsrätten beträffande en del mål härigenom kommit i en viss dubbelställning, från vilken de påtalade konflikterna egentligen äro att härleda. När t. ex. ett ansökningsärende, i vilket en tjänsteman gjort anspråk på en avlöningsförmån, varom han även kan stämma till allmän domstol, efter anförda besvär prövas av regeringsrätten, företages visserligen en domstolsprövning, men det torde även vara en sanning, att prövningens resultat innebär ett slutgiltigt svar på frågan, huru staten såsom den ena parten ställer sig till tjänstemannens mot staten riktade anspråk. Det nu sagda gäller dock givetvis icke alla av regeringsrätten handlagda mål. I många fall, såsom t. ex. i fråga om mål angående prästers löneförmåner, är regeringsrättens ställning av mellan parter dömande myndighet tydlig och klar. Men så snart regeringsrätten har att pröva fullföljda ansökningsärenden, utan att en prövning jämväl av allmän domstol är utesluten, gör sig den anmärkta dubbelställningen gällande. Som regel är den sidan av prövningen, som representerar den dömande funktionen, starkt framträdande, i det att ansökningar om utbekommande t. ex. av löneförmåner oftast torde ske under rättsanspråkets form. Fall förekomma dock även, då det förvaltningsrättsliga draget i verksamheten är synnerligen i ögonen fallande.

Vid bestämmandet av gränserna för regeringsrättens kompetensområde har man givetvis haft för ögonen lämpligheten av, att detsamma komme att företrädesvis omsluta frågor om rättstillämpning i egentlig mening och att andra frågor fortfarande avgjordes i statsrådet. Av olika anledningar ansåg man sig dock icke kunna eftersträva ett strängt konsekvent genomförande av en dylik princip. Densamma var, framhölls det, icke fullt förenlig med den antagna metoden att i lagen om regeringsrätten uppräkna de mål, som skulle dit överlämnas, i stället för att, såsom också ifrågasatts, låta alla besvärsmål gå till regeringsrätten, som skulle hava att pröva däri förekommande rättsliga frågor, men, i den mån andra frågor förekomme, överlämna dessa till avgörande av Konungen i statsrådet. Vidare ansågs det nödvändigt att, om en verklig lättnad skulle vinnas i statsrådets arbetsbörda, till regeringsrätten överflyttades även en del sådana mål, vilka kunde synas i övervägande grad falla inom området för administrationens s. k. fria prövning. Man kan därför icke utan vidare taga för givet, att de nu ifrågavarande mål om förmåner med avseende å löner och annat, som behandlas av regeringsrätten, alltid

avse rättsfrågor i vanlig bemärkelse. Tvärtom är det otvivelaktigt, att fall förekomma — ehuru de synas vara relativt sällsynta — då dylika mål avse frågor, som falla inom området för administrationens s. k. fria verksamhet. I 1914 års betänkande anföras (sid. 68 och 75) såsom exempel därpå vissa mål om ersättning och understöd. I sådant hänseende omnämnas där sådana bestämmelser som den, vilken nu återfinnes i 3 § av kungörelsen den 14 juni 1918 angående ersättning åt landsfiskaler för vissa av deras polisverksamhet föranledda utgifter ävensom för telefonavgifter av innehåll, att länsstyrelse skall likvidera räkning å resekostnad eller särskild utgift först efter prövning, huruvida resa eller annan åtgärd, för vilken ersättning begäres, varit av omständigheterna påkallad. Mera typiska exempel på obunden prövningsrätt torde de i betänkandet jämväl omförmälda fall utgöra, då vederbörande styrelse för pensionsinrättning eller understödsanstalt efter prövning av omständigheterna äger enligt föreskrivna grunder medgiva understöd från inrättningen eller anstalten. Enligt betänkandet höra båda de nu anförda kategorierna mål till regeringsrätten, men föreslås där skola undantagas från den nya instansordningen, enär de röra sådana frågor, som bero av administrativ myndighets skön.

Vidare må här framhållas, hurusom i samma betänkande (sid. 9) påpekas, att inom vissa delar av administrationen — exempelvis järnvägs-, post- och telegrafverken — det i ganska stor omfattning tillkommer de centrala styrelseverken och stundom även dem underordnade myndigheter att under särskilda förutsättningar medgiva befattningshavare viss förmån eller bestämma de närmare villkoren därför. Kammarrätten anför i sitt utlåtande (sid. 10) såsom exempel i sistberörda hänseende, att generaltullstyrelsen enligt vederbörande avlöningsreglemente ägde under vissa förhållanden tilldela tjänsteman flyttningshjälp och en del andra förmåner. Såväl enligt betänkandet som enligt kammarrättens utlåtande anses emellertid klagomål hos Konungen över myndighets beslut i dylikt ärende icke tillhöra regeringsrätten. Man lär nämligen anse, att den prövning efter skön, varom här är fråga, bör vara statsförvaltningen i trängre mening förbehållen. Stödet för en dylik ifråga om regeringsrättens kompetens restriktiv lagtillämpning torde då hämtas från de i 2 § 4:o) i lagen om regeringsrätten förekommande orden »allt enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser», varom vid lagens tillkomst av föredragande departementschefen gjordes följande uttalande: »Likaså måste angivas, att fråga är allenast om sådana förmåner, som skola utgå enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser. Ett förbehåll därom får dock tydligen ej så förstås, att regeringsrättens kompetens skulle vara utesluten, så snart skälighetsprövning kan äga rum. Förbehållet måste anses uppfyllt i varje fall, då arvode eller annan förmån författningsenligt skall utgå, även om beloppet kan av myndighet fritt bestämmas». Om man ser till lagens egna ord, lärer dock icke därav med nödvändighet följa, att regeringsrättens kompetens skulle vara utesluten i exempelvis ett sådant fall, då en myndighet på grund av bestämmelse i ett avlöningsreglemente eller annan gällande föreskrift haft att efter skälighetsgrunder pröva, huruvida viss löneförmån över huvud taget skall utgå, samt besvär över myndighetens beslut anföras hos Konungen. En dylik mening torde icke heller utan vidare kunna inläggas i departementschefens nyss citerade yttrande. Då man, såsom ovan anförts, ansett, att mål om understöd, vars åtnjutande beror av administrativ myndighets skön, tillhöra regeringsrätten — ehuru lagen till regeringsrättens kompetensområde hänför »mål om *rätt till* pension eller annan dylik förmån», under det avlönings-

målen i lagen betecknas endast som »mål om avlöningsförmåner» — torde det kunna ifrågasättas, huruvida det icke vore i åtminstone lika hög grad motiverat att anse till regeringsrättens kompetensområde vara överflyttade mål om sådan avlöningsförmån, vilken tillkommer vederbörande tjänsteman icke såsom en rättighet utan mera såsom en gratifikation, men som tilldelas honom på grund av någon gällande föreskrift. Det har redan förut påpekats, att man vid lagens tillkomst förutsatt, att regeringsrätten skulle komma att pröva även frågor, med avseende å vilka de administrativa myndigheterna hava en jämförelsevis obunden prövningsrätt. Såsom i förarbetena till lagen om regeringsrätten utförligt framhållits[1], är det för övrigt mången gång en vansklig sak att avgöra, huruvida verkliga rättigheter förefinnas eller fråga är om förhållanden, som utgöra föremål för administrationens s. k. fria prövning. Den förefintliga friheten med avseende å prövningen är naturligtvis icke under några förhållanden obegränsad, ty en ämbetsåtgärd får ju aldrig vara dikterad av godtycke, utan måste vara grundad på objektiva och allmängiltiga skäl och kan därför, principiellt taget, städse göras till föremål för en rättslig prövning. Det torde dessutom kunna antagas, att framställningar om sådana förmåner, med avseende å vilka icke förefinnas rättigheter i vanlig mening, likväl åtminstone en och annan gång göras under formen av rättsanspråk. I så fall föreligger, då besvär i ärendet hos Konungen anföras, i själva verket en rättstvist och det torde med fog kunna göras gällande, att åtminstone i sådant fall ärendet bör prövas av regeringsrätten, efter som det icke gärna kan vara lämpligt, att en under formen av rättsanspråk gjord framställning om utbekommande av viss löneförmån på grund av en förhandsprövning av själva saken avstänges från att handläggas av den myndighet, som eljest har att bedöma rättsanspråk i fråga om löneförmåner. I själva verket vore det ju dock något dylikt som skedde, därest t ex. en tjänstemans påstående, att han på grund av ett gällande avlöningsreglemente vore berättigad att utbekomma visst belopp, undanhölles regeringsrättens prövning av det skälet, att rättsanspråket såsom sådant vore obefogat, enär det berodde av administrationens fria skön, om beloppets utbetalande skulle medgivas. Något egentligt hinder skulle väl knappast föreligga för att under ifrågavarande stadgande i lagen om regeringsrätten hänföra varje förmån, vilken kan betecknas såsom avlöningsförmån och vars tilldelande förutsätter en omedelbar tillämpning av någon gällande föreskrift, även om föreskriften icke anses kunna grunda en rättighet i vanlig mening, utan mera är att betrakta såsom en norm för vederbörande administrativa myndighet, en slags instruktion, varefter myndigheten har att rätta sig vid utövningen av den s. k. fria prövningsrätten. Därest nu emellertid regeringsrättens kompetensområde anses på nyss antytt sätt begränsat, är det dock tydligt, att gränsen måste vara tämligen svävande och svår att med sträng konsekvens upprätthålla.[2]

Då det nu har ifrågasatts att föra mål om avlöningsförmåner m. m. till en för dem särskilt inrättad instansordning, är det givetvis icke meningen att rubba det nu rådande naturliga förhållandet, att ansökningsärenden anhängiggöras hos och prövas av de särskilda förvaltningsmyndigheter, vilkas respektive verksamhets-

[1] Jfr Hammarskjöld: Underdånigt betänkande om inrättande av en administrativ högsta domstol eller regeringsrätt, Stockholm 1907, sid. 184 och följande.
[2] Jfr t. ex. regeringsrättens årsbok år 1916 F 281.

områden ansökningarna beröra. Därmed är emellertid icke sagt, att ansökningsärendena skulle bliva oberoende av den ifrågavarande lagstiftningen. Detta sammanhänger med den förut omtalade i viss mån dubbla funktion, som regeringsrätten utövar vid prövning av desamma. Ansökningsärendena hava i högsta instansen så att säga glidit ifrån den egentliga administrationen genom överflyttningen till regeringsrätten, som är en domstol, utan att de dock därvid praktiskt taget förlorat sin karaktär av ansökningsärenden. Därest nu emellertid detta förhållande, såsom enligt vad i det följande skall visas torde vara händelsen, nödvändiggör vissa jämkningar med avseende å regeringsrättens befattning med dessa mål, även såvitt angår den rent administrativa sidan av regeringsrättens prövning, så bör det fastslås, att det ytterst är regeringsrättens funktion såsom domstol, som är anledning till jämkningarna, ehuru dessa enligt sakens natur icke kunna inskränkas att beröra blott den ena sidan av regeringsrättens verksamhet.

Av det sätt, på vilket den ifrågavarande lagstiftningsfrågan från början uppkommit, samt av vad ovan i övrigt anförts, torde det vara klart, att de frågor om avlöningsförmåner och pension m. m., vilka den ifrågasatta lagstiftningen närmast har i sikte, äro sådana verkliga tvistefrågor, vilka nu handläggas och prövas *antingen* av de allmänna domstolarna, vare sig frågorna höra uteslutande till dessa eller jämväl kunna i form av ansökningsmål prövas av administrativa myndigheter och domstolar, *eller ock* av administrativa myndigheter och domstolar under sådana förhållanden, att desamma i full utsträckning anses fungera såsom domstolar och den rättsliga prövning, de verkställa, följaktligen betraktas såsom slutgiltig.

Den föreliggande lagstiftningsuppgiften torde, under hänvisning till vad nu sagts, kunna angivas såsom huvudsakligen avseende att meddela bestämmelser om rätt domstol i tvistemål angående avlöning och pension m. m. under iakttagande av att samtidigt nödiga föreskrifter varda meddelade ej mindre ifråga om rättegångsförfarandet än även till förebyggande av konflikter mellan beslut av domstolar tillhörande skilda instansordningar.

Allmän eller administrativ domstol?

Då det sålunda gäller att fatta ståndpunkt till frågan om lämpligaste forum för verkliga tvistemål, vilka för närvarande till största delen handläggas av de allmänna domstolarna, ligger det i öppen dag, att det måste förebringas vägande skäl för att ändra nu gällande ordning för dessa tvisters handläggande. Till stöd för en åtgärd i sådan riktning har andragits, åtminstone ifråga om en del av tvistefrågorna, att de såsom härrörande ur publika rättsförhållanden icke vore att bedöma efter några som helst privaträttsliga regler, varför det syntes naturligt, att de avgjordes allenast i administrativ process. Såsom bekräftande denna uppfattning har anförts stadgandet i 10 kap. 26 § rättegångsbalken, att de mål, som någons ämbete och tjänst röra, skola prövas och dömas av dem, som Konungen vård och inseende där över betrott haver, efter ty, som i särskilda stadgar därom sägs. Giltigheten av det sålunda anförda skälet synes emellertid, åtminstone i den man det åberopas såsom i och för sig motiverande en inskränkning av de allmänna domstolarnas kompetensområde och icke blott såsom innebärande en gynnsam förutsättning för en reform i dylik riktning, icke kunna betraktas såsom alldeles oomtvistlig. Spörsmålet, huru rättsförhållandet mellan staten och dess tjänstemän bör karaktäriseras, har besvarats mycket olika och torde väl näppeligen ännu hava

erhållit någon lösning, som är obestritt riktig.[1] Att rättsförhållandet har ett i viss mån offentligrättsligt innehåll lärer väl knappast av någon förnekas. Tydligast framträder den offentligrättsliga karaktären hos den sida av rättsförhållandet, som har avseende å tjänstemannens skyldigheter gentemot staten. Ifråga åter om de anspråk, särskilt av förmögenhetsrättslig natur, vilka tjänstemannen på grund av rättsförhållandet kan rikta mot staten, kan saken möjligen te sig mera tvivelaktig Det lär vara ganska vanligt, att statstjänsten betraktas såsom ett rättsförhållande av blandad natur, dels offentligrättslig och dels privaträttslig. Den tyske statsrättsläraren Laband anser, att detta beror på en förväxling av civilrättsliga anspråk med sådana, vilka kunna göras gällande vid domstol. Man skulle nämligen av den omständigheten, att tjänstemän kunde vid domstol framställa sina på tjänsteförhållandet grundade förmögenhetsrättsliga anspråk, föranletts — med orätt — att beteckna dessa anspråk såsom privaträttsliga. Laband karaktäriserar för sin del förhållandet mellan staten och en dess tjänsteman såsom offentligrättsligt, ehuru grundlagt genom ett frivilligt avtal, och håller för visst, att tjänstemännens förmögenhetsrättsliga anspråk icke äro att bedöma efter reglerna för några privaträttsliga kontraktsförhållanden, utan äga sin grund i och hämta sitt innehåll ur det genom det frivilliga tjänsteavtalet uppkomna offentliga rättsförhållandet. Denna åskådning intager en förmedlande ståndpunkt mellan den, som i det ifrågavarande tjänsteförhållandet blott vill se en särskilt kvalificerad uppenbarelseform av den enskilde medborgarens undersåtliga förhållande till statsmakten, och den, enligt vilken föreligger ett förhållande närmast att jämställa med vanlig tjänstelega. Frågan, under vilken rubrik ifrågavarande rättsförhållanden i nu berörda avseende närmast böra hänföras, synes emellertid vara av övervägande teoretiskt intresse. Enighet lär i stort sett råda därom, att en tjänstemans anspråk på avlöning och pension är ett verkligt *rättsanspråk* och det torde då, praktiskt taget, vara av mindre betydelse, om den rätt, som är i fråga, betecknas såsom offentlig eller privat. Då den tjänstemannen tillkommande rätten till ekonomiskt vederlag icke kan i jämförelse med andra förmögenhetsrättigheter anses på något sätt mindervärdig, bör densamma givetvis tillerkännas ett lika effektivt rättsskydd som dylika rättigheter i gemen. Hittills har så också i allmänhet skett. De allmänna domstolarna hava såsom regel ansetts behöriga att upptaga tjänstemäns anspråk på lön och pension. Att nu från principiell synpunkt ur de ifrågavarande rättsförhållandenas omstridda ställning till den offentliga rätten härleda något egentligt behov att förflytta dylika mål från de allmänna domstolarnas kompetensområde torde knappast låta sig göra. Då det gäller att bedöma ett verkligt rättsanspråk och icke är fråga om någon mera obunden prövningsrätt, är det svårt att inse, varför en viss offentligrättslig prägel hos grunden för anspråket skulle i och för sig — frånsett alltså respektive domstolars sakkunskap och dylikt — göra en administrativ domstol mera skickad än en allmän sådan att handlägga tvist om anspråket. Även om en tjänstemans mot staten riktade förmögenhetsrättsliga anspråk bör anses hänföra sig till den offentliga rätten, synes det därför tvivelaktigt, om detta utan vidare är en tillräcklig anledning att för dessa måls vidkommande föredraga en administrativ rättegångsordning såsom mera naturlig och lämplig än processen vid de allmänna domstolarna. Dessa dom-

[1] Jfr Rabenius: Handbok i Sveriges gällande lagstiftning om förvaltningens organisation och ämbetsmännen, Uppsala 1866, § 143; Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Erster Band, Tübingen 1911, §§ 44, 49 och 50; Brand: Das Beamtenrecht, Berlin 1914, § 168, m. fl.

stolar anses icke, om man ser till andra områden, principiellt obehöriga, då det gäller tillämpning av offentlig rätt (jfr straffprocessen), och vad de nu ifrågavarande målen angår, torde det med visst fog kunna påstås, att desamma, av vilken art deras rättsliga underlag än må vara, till sin yttre beskaffenhet äro så likartade med vanliga förmögenhetsrättsliga tvistemål, att detta i och för sig närmast talar för att i processuellt avseende jämställa dem med dylika mål. Av 10 kap. 26 § rättegångsbalken följer ju givetvis icke, att särskilda stadgar med nödvändighet böra meddelas beträffande alla mål, som röra ämbete och tjänst.

Emellertid göra sig även andra, de nyssberörda i viss mån närliggande synpunkter gällande. Det ursprungliga och huvudsakligaste syftemålet med den ifrågavarande lagstiftningen är ju undanröjandet av förefintliga konfliktmöjligheter. Därest det visar sig, att berörda ändamål icke kan nås, utan att vissa av de ifrågavarande målen flyttas från de allmänna domstolarna, kan detta tydligen komma att utgöra ett praktiskt giltigt skäl för en förändring i sådan riktning. I så fall kan det på sätt och vis bliva det offentligrättsliga inslaget hos de tjänsteförhållanden, varom fråga är, som indirekt föranleder ändringen. Det är ju nämligen så att regeringsrättens kompetens fastslagits med hänsyn till, bland annat, skillnaden mellan offentligrättsliga och privaträttsliga förhållanden, så att man eftersträvat, att rent privaträttsliga frågor skulle komma att falla utanför dess behörighet. Den omständigheten, att ett anspråk på lön eller pension i administrativ ordning kan komma att prövas av regeringsrätten och därigenom giva anledning till konflikt, sammanhänger sålunda med anspråkets avhängighet av ett åtminstone i viss mån publikt rättsförhållande. En annan fråga är om de konflikter, som nu kunna uppstå därigenom att anspråk, som nyss nämnts, prövas av såväl regeringsrätten som de allmänna domstolarna, icke kunna förekommas på annat sätt än genom att avstänga samma anspråk från sistnämnda domstolar. Svaret härpå torde bliva, att det i och för sig vore lika genomförbart att, med avskärande av rätten att i hittills vanlig administrativ ordning föra klagan hos Kungl. Maj:t, bibehålla målen hos de allmänna domstolarna, som att, i enlighet med vad i 1914 års betänkande föreslagits, med dylikt borttagande av den administrativa fullföljdsrätten, förlägga dem till en särskild instansordning. Även om såväl mot den ena som den andra av dessa båda metoder vissa betänkligheter kunna resas, synas de dock båda tjänliga, om man blott fäster sig vid syftet att avlägsna den nyss antydda konfliktfaran. Såsom i det följande[1] närmare skall utvecklas, kunna emellertid starka skäl anföras mot ett dylikt generellt och ovillkorligt avskärande av rätten att i rent administrativ väg draga mål under regeringsrättens prövning. Därest dessa betänkligheter tillmätas avgörande betydelse, återkommer man tydligen till frågan om ett utbytande av den allmänna domstolsprocessen mot ett administrativt förfarande. Därtill kommer, att, såsom av den förberedande utredningen framgår, även ett annat slag av konflikter förefinnes, vilkas avhjälpande uppställts såsom denna lagstiftnings mål. Anmärkningsmålen och med dem besläktade mål kunna giva anledning till konflikter på följande sätt. Då erinran i någon form riktas mot räkenskaper eller redovisning, som någon redogörare avgivit beträffande av honom utövad förvaltning, kan denna erinran indirekt beröra även tredje man, i det erinran kan gå ut därpå, att den sistnämnde genom oriktig förvaltning från redogörarens sida tillskyndats en orättmätig ekonomisk förmån. Därest redogöraren

[1] Jfr nedan sid. 70 och följande.

icke utan vidare godtager den gjorda erinran, kan denna i en eller annan form bliva föremål för prövning av administrativa myndigheter. Vanligen sker detta under formen av anmärkningsmål, vilka i första hand eller efter klagan över annan myndighets beslut prövas av kammarrätten och i sista instans av regeringsrätten. Denna prövning anses dock under inga omständigheter förbindande för tredje mannen. Även om redogöraren i ett anmärkningsmål dömes att på grund av sin oriktiga förvaltning utgiva ersättning med det belopp, som tredje mannen anses hava obehörigen tillgodoförts, är därmed icke avgjort, att den sistnämnde är skyldig att utbetala beloppet. Frågan om hans skyldighet därutinnan tillhör regelmässigt allmän domstols prövning och kan således giva anledning till ett därstädes anhängiggjort tvistemål mellan redogöraren och tredje mannen. Ehuru rättsfrågan i de båda målen vanligen är en och densamma, kan naturligtvis prövningen i det ena målet utfalla på ett och i det andra målet på ett annat sätt och därmed är en allt annat än önskvärd konflikt för handen. Frågor om avlöningsförmåner, pensioner samt andra förmåner och annan ersättning av allmänna medel lämna mycket betydande bidrag till anmärkningsmålens antal. Det vore därför säkerligen ett stort steg i riktning mot förebyggandet av konflikter av sist antydd beskaffenhet, därest tvistemål — dit berörda mål mellan redogörare och tredje man otvivelaktigt torde vara att hänföra — om nu ifrågavarande förmåner m. m. undantoges från de allmänna domstolarnas handläggning och hänvisades till en rättegångsordning med regeringsrätten såsom högsta instans. Detta synes för övrigt vara den enda utvägen att undvika dylika konfliktmöjligheter, alldenstund det icke kan ifrågasättas att flytta anmärkningsmålen över till de allmänna domstolarna, då en sådan förändring säkerligen skulle anses innebära ett alltför djupt ingrepp såväl i nu rådande arbetsfördelning som ock i den traditionella och ändamålsenlig befunna ordningen för dessa måls handläggning.

Därest man sålunda antager, att för konflikters undvikande åtminstone en del av de ifrågavarande tvistemålen böra hänvisas till en rättegångsordning med regeringsrätten såsom högsta instans, återstår att utreda, hur nämnda rättegångsordning i övrigt lämpligen bör vara beskaffad. Enklast löstes denna fråga uppenbarligen, om det vore möjligt att ifråga om samtliga nu ifrågavarande mål låta bero vid den handläggning och prövning, som nu i administrativ ordning ägnas målen av förvaltningsmyndigheterna och, därest fullföljd till Konungen äger rum, av regeringsrätten. Förutsättningen härför vore, att en dylik ordning kunde ifråga om dessa mål i allmänhet anses betrygga rättssäkerheten i motsvarande grad som rättegången vid de allmänna domstolarna. Att så emellertid icke är fallet, torde vara tydligt, då det skulle vara blott i högsta instans, målen bleve föremål för domstols behandling och de under Kungl. Maj:t lydande förvaltningsmyndigheterna enligt sakens natur ingalunda kunna — även om man kan tänka sig uppställandet av vissa garantier för en effektiv utredning av målen därstädes — i det avseende, varom fråga är, jämställas med de allmänna underrätterna och hovrätterna. Därtill kommer, att tvister om nu förevarande löner och pensioner m. m. kunna uppkomma på sådant sätt, att någon administrativ handläggning av desamma icke nu är för handen, t. ex. i de nyss berörda fall, då en statens redogörare vill påkalla skyldighet för en löntagare att återbetala orättmätigt uppburen löneförmån. Det synes också av de härovan[1] anförda uttalandena

[1] Jfr ovan sid. 17—18.

vid regeringsrättens tillkomst framgå, att man då knappast räknade med den nu antydda lösningen såsom möjlig, utan förutsatte, att, om målen skulle avstängas från de allmänna domstolarna, en särskild, rättssäkerheten fullt betryggande instansordning skulle för dem inrättas. En sak för sig är den i 1914 års betänkande anvisade möjligheten, att för *vissa grupper* av hithörande mål av mera bagatellartad beskaffenhet göra den nuvarande administrativa instansordningen till den enda behöriga.

Man tänkte sig vid regeringsrättens tillkomst den särskilda instansordningen så inrättad, att målen skulle anhängiggöras hos kammarrätten och därifrån få dragas under regeringsrättens prövning. Av vad ovan anförts om de ifrågavarande målens ställning till de av nyssnämnda två administrativa domstolar handlagda anmärkningsmålen, torde också utan vidare framgå, att det ur synpunkten av det önskvärda i att i möjligaste mån sammanföra mål av likartad beskaffenhet ter sig synnerligen naturligt och lämpligt att i förevarande hänseende taga kammarrätten i anspråk såsom instans närmast under regeringsrätten. Så mycket mera synes detta vara att förorda som i jämförelse med de administrativa myndigheter, vilka eljest kunna tänkas komma i fråga, kammarrätten med sin organisation som domstol torde i framträdande grad kunna erbjuda de nödiga garantierna för en sådan handläggning och prövning av målen, som fyller det oeftergivliga kravet på tillbörlig rättssäkerhet. Härmed är emellertid blott en viss riktlinje *kammarrätten-regeringsrätten* angiven. Till densamma knyta sig en rad av spörsmål, som hava avseende å den särskilda instansordningens inrättande, såsom frågor, huruvida kammarrätten skall utgöra första instans i denna ordning, om sättet för målens anhängiggörande med mera dylikt. Avhandlandet av dessa och andra detaljer torde lämpligen anstå till en senare del av framställningen, som bör föregås av en undersökning angående spörsmålet om den nya ordningens tillämpningsområde. I det föregående har huvudsakligen varit fråga om de mål, vilka kunna föranleda konflikter, då det ju i första hand gäller att för dylika mål åstadkomma en processordning, varigenom konflikterna förebyggas. Därest emellertid, såsom i den förberedande utredningen ifrågasatts, även andra än dessa mål av ett eller annat skäl skulle anses böra hänföras till berörda instansordning, är det givet, att detta kan inverka på instansordningens närmare utformning. I varje fall synes det ändamålsenligast att, innan de mera detaljerade anordningarna upptagas till omprövning, i huvuddrag angiva, för vilka mål dessa anordningar äro avsedda att komma till användning.

Den fakultativa anordningen (12—14 §§ i förslaget).

Ett spörsmål i fråga om den särskilda instansordningen, vilket för den nya anordningen i dess helhet är av mera principiell och grundläggande innebörd, synes likväl i detta sammanhang böra upptagas till skärskådande, nämligen frågan om nämnda instansordnings förhållande till den handläggning och prövning, som enligt hittills gällande bestämmelser efter klagan över förvaltningsmyndigheternas beslut av regeringsrätten ägnas de frågor, vilka, då de uppkomma i form av tvistemål, nu tillhöra de allmänna domstolarna, men efter den tilltänkta reformens genomförande skulle behandlas enligt den för dem särskilt inrättade ordningen. Såsom förut framhållits, kan de rent förvaltande myndigheternas verksamhet så till vida anses oberörd av den ifrågavarande reformen som det icke lärer ifrågasättas att beskära deras behörighet med avseende å förvaltningsärendena och något behov i sådan riktning icke heller förefinnes för ernående av reformens huvudsyfte: konflikternas

avhjälpande. Däremot är, såsom också framhållits, förhållandet ett annat med avseende å regeringsrättens befattning med de mål, som dit fullföljas från förvaltningsmyndigheterna. Genom att hithörande tvistemål undandragas de allmänna domstolarna och föras till en instansordning med regeringsrätten som slutinstans är visserligen den nu förefintliga konfliktfaran avvärjd, men om man skulle inskränka sig till enbart denna åtgärd, uppstode tydligen en situation, som innebure, att samma tvist kunde komma att prövas ej mindre efter fullföljd i rent administrativ väg av regeringsrätten än även av kammarrätten och regeringsrätten såsom instanser i den särskilda instansordningen. Med utgångspunkt från de för närvarande rådande förhållandena skulle man ju nämligen genom att ersätta de allmänna domstolarna med en ny instansordning icke hava förhindrat, att en tvistefråga, som regeringsrätten handlagt på grund av besvär över ett av en förvaltningsmyndighet meddelat beslut, skulle kunna anhängiggöras i form av tvistemål och sålunda från kammarrätten åter dragas under regeringsrättens prövning. Att en dylik möjlighet skulle innebära ett missförhållande och att densamma därför måste på ett eller annat sätt förebyggas, ligger i öppen dag.

Huru detta skall ske är en fråga, vars lösning ingalunda kan anses på förhand given och vilken är av ganska stor räckvidd, i det densamma ytterst går ut på en jämkning mellan å ena sidan rätten att hos Kungl. Maj:t i administrativ ordning föra klagan öfver förvaltningsmyndigheternas beslut och å andra sidan friheten att genom rättegång göra sina anspråk gällande. Förutsättningen för det befarade missförhållandet är ju nämligen, att båda de nu nämnda befogenheterna skulle komma att utövas med avseende å samma tvist och sålunda giva anledning till en dubbelprövning av tvisten.

Enligt den i 1914 års betänkande gjorda sammanfattningen, som dock givetvis icke får betraktas såsom ett med hänsyn till detaljerna utformat förslag, har det ifrågavarande spörsmålet lösts i den riktningen, att rätten att i vanlig administrativ ordning hos Kungl. Maj:t fullfölja målen skulle få i stort sett vika och den särskilt inrättade instansordningen följaktligen för den, som ville draga sin sak under Kungl. Maj:ts prövning, bliva den enda framkomliga vägen. Enligt sammanfattningen har nämligen som huvudregel föreslagits dels att besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut i vissa mål om avlöningsförmåner m. m icke skulle få hos Kungl. Maj:t överklagas och dels att tvister om samma förmåner m. m. skulle handläggas enligt den särskilda instansordningen. En strängt bokstavlig men enligt sakens natur icke avsedd tillämpning härav vore, att som regel alla *mål* om de i sammanfattningen upptagna avlöningsförmåner m. m. skulle vara avstängda från fullföljd till Kungl. Maj:t i vanlig administrativ ordning utan hänsyn vare sig till sättet för målens handläggning hos Kungl. Maj:t eller därtill, i vad mån målen kunde vara lämpade för den för *tvister* i sammanfattningen anvisade särskilda rättegångsordningen. I sammanfattningen föreslås visserligen, att mål om ersättning för vissa tjänsteåtgärder och om visst slags understöd, vilka mål vore underkastade en prövning efter de administrativa myndigheternas skön, skulle undantagas från huvudregeln och sålunda såsom hittills få genom klagan över förvaltningsmyndigheternas beslut dragas under regeringsrättens bedömande. Dessa undantag hava tydligen föreslagits av den anledningen, att den särskilda instansordningen ansetts icke lämpad för annat än egentliga rättsfrågor. En dylik uppfattning torde väl också vara fullt naturlig och riktig, då en rättegångsordning

icke gärna kan så inrättas, att den ägnar sig för utövningen av den mera obundna prövningsrätt, som i olika hänseenden tillkommer förvaltningsmyndigheterna. Emellertid förekomma, såsom härovan framhållits[1], utom de i betänkandets sammanfattning sålunda undantagna även andra mål, som väl måste innefattas under beteckningen »mål» om avlöningsförmåner m. m., ehuru de angå framställningar i sådant avseende, vilka icke anses med fog kunna framföras såsom rättsanspråk i vanlig bemärkelse, enär de grundas mera på billighets- eller lämplighetsskäl än egentliga rättsskäl och följaktligen betraktas såsom liggande inom området för administrationens s. k fria prövningsrätt. Såsom också förut berörts, hava en del dylika mål, enligt uppgift, betraktats såsom fallande utanför regeringsrättens kompetensområde och ansetts skola, då de från förvaltningsmyndigheterna dragits till Kungl. Maj:t, prövas i statsrådet. Där så är händelsen, är det tydligen varken lämpligt eller av omständigheterna påkallat att förhindra målens fullföljande till Kungl. Maj:t i vanlig administrativ ordning. Naturen hos de förmåner, varom i sådana mål är fråga, är ju i själva verket föga förenlig med anlitande av rättegång i egentlig mening, och följaktligen skulle, om den rent administrativa fullföljdsrätten beträffande dessa förmåner borttoges, detta praktiskt taget te sig som ett hinder för vederbörande att över huvud taget draga hit hörande frågor under högsta statsmaktens bedömande. Ett dylikt resultat skulle säkerligen framstå såsom föga tilltalande. Något behov av en dylik åtgärd synes icke heller ur konfliktsynpunkt förefinnas. Att förevarande slag av frågor skulle komma att handläggas i form av vanliga tvistemål, bör ju med hänsyn till frågornas egen beskaffenhet icke förutsättas och även om i ett eller annat fall detta skulle inträffa — något som givetvis i betraktande av den förut antydda svävande gränsen mellan hithörande frågor och verkliga rättsfrågor samt den på grund därav rätt stora möjligheten av olika uppfattningar om frågornas rätta natur icke kan anses uteslutet — så föreligger här, i den mån de i vanlig administrativ väg förda besvären prövas i statsrådet, ingen möjlighet för uppkomsten av konflikt mellan skilda domstolars beslut. Att samma sak kan komma att med olika resultat behandlas den ena gången i statsrådet och den andra gången i regeringsrätten såsom ett led i den särskilda instansordningen, är en naturlig konsekvens av nämnda instansordnings inrättande, vilken står i fullkomlig analogi med statsrådets och högsta domstolens inbördes ställning i sådant hänseende. Det lärer icke heller vara förenat med någon svårighet att inskränka förbudet mot fullföljd i vanlig administrativ ordning till sådana mål, vilka tillhöra regeringsrättens upptagande.

Det torde emellertid icke vara lämpligt att från rätt till dylik fullföljd avstänga ens alla de mål om avlöningsförmåner m. m., vilka för närvarande upptagas och avgöras av regeringsrätten. Såsom förut berörts,[2] har regeringsrätten att på ifrågavarande område upptaga icke blott sådana mål, som otvivelaktigt angå rena rättstillämpningsfrågor, utan jämväl mål, vilkas avgörande kan anses i högre eller mindre grad innebära en utövning av administrationens s. k. fria prövningsrätt. Det vore tydligen icke riktigt att beträffande sådana till sin egentliga natur rent administrativa mål avskaffa rätten till fullföljd i hittills vanlig administrativ ordning och ersätta denna rätt med möjlighet att anlita den nya administrativa domstolsordningen. Detta har också i 1914 års betänkande beaktats. Där har näm-

[1] Jfr ovan sid. 64 och följande.
[2] Jfr ovan sid. 63 och följande.

ligen, enligt vad nyss blivit framhållet, föreslagits, att en del mål om ersättning och understöd, fallande inom området för administrativ myndighets s. k. fria prövning, skulle undantagas från huvudregeln om fullföljdsrättens borttagande och målens behandling enligt den särskilda instansordningen. Målen skulle sålunda allt fortfarande få i vanlig administrativ väg dragas under regeringsrättens prövning. Däremot skulle de icke kunna handläggas i vanlig rättegångsväg vid allmän eller administrativ domstol. Att på ett fullt tillfredsställande sätt överföra denna tankegång i lagbudets form synes emellertid vara förenat med vissa svårigheter. En generell lagbestämmelse av det innehållet, att mål om vissa slags förmåner, därest deras åtnjutande berodde av administrativ myndighets skön, skulle vara vid rätt till fullföljd bibehållna men från rättegång i egentlig mening avstängda, torde knappast vara att förorda. Densamma skulle avse att genomföra en ovillkorlig kompetensfördelning, enligt vilken en grupp — den största — av de hithörande målen skulle hänföras till den nya instansordningen och en annan mindre grupp bibehållas såsom föremål för regeringsrättens prövning i den hittills vanliga ordningen. Vid ett dylikt lagbuds tillämpning skulle spörsmålet, av vilken myndighet ett mål borde handläggas, bedömas icke med hänsyn främst till den gjorda framställningens form och däri åberopade grunder. Forumfrågans avgörande skulle i stället föregås av en i viss mån saklig prövning, kanske just av huvudfrågan i målet. Regeringsrätten skulle upptaga i vanlig administrativ väg anförda besvär, därest till stöd för i målet gjord framställning åberopats en föreskrift, vilken regeringsrätten funne icke kunna grunda en rättighet i egentlig bemärkelse, men i motsatt fall avvisa besvären. Ett rättsanspråk, som gjorts gällande vid vederbörande domstol inom den nya instansordningen, skulle där upptagas till prövning blott om i målet åberopad föreskrift befunnes kunna grunda rättsanspråk i verklig mening. Ehuru en så beskaffad forumbestämmelse väl måste betecknas såsom tämligen ovanlig, skulle mot densamma möjligen vara mindre att invända, om den utmärkte sig för klarhet och enkelhet vid tillämpningen. Detta torde emellertid ingalunda kunna förväntas bliva händelsen. Rationellt sett finnes knappast någon — i alla händelser ingen skarpt markerad — gräns, där de verkliga rättigheternas område slutar och ett fält för myndigheternas av rättsnormer obundna prövningsrätt vidtager.[1] I positiv rätt kan väl en dylik gräns uppdragas, men den synes då böra utmärkas tydligare än genom en hänvisning till den obefintliga eller åtminstone synnerligen svävande rationella gränsen. En forumregel av det nu ifrågasatta innehållet skulle lätt kunna leda till ovisshet om dess rätta tillämpning samt därigenom föranleda misstag vid målens fullföljande och anhängiggörande. En föreskrift åsyftande en viss förmåns tillhandahållande kan nämligen till en början vara så avfattad, att den kan lämna rum för olika, var för sig rimliga meningar med avseende å frågan, huruvida den bör anses grunda rättigheter i egentlig bemärkelse. Vidare torde det kunna tänkas, att, även om en dylik föreskrift i och för sig icke anses kunna grunda sådan rättighet, densamma likväl i belysning av särskilda omständigheter, exempelvis föregående tilllämpning därav, kan betraktas såsom i viss riktning förbindande, en möjlighet, vilken tydligen kan försvåra bedömandet av frågan, huruvida s. k. fri prövningsrätt är för handen. En forumbestämmelse, vilken icke lämnar säkrare ledning än den nu antydda, torde icke böra ifrågakomma, även om det kan förväntas, att de befarade

[1] Jfr ovan sid. 65 vid not. 1.

olägenheterna icke så synnerligen ofta skulle göra sig gällande. Riktigare vore väl då att — i stället för att överlämna gränsbestämningen åt lagtillämpningen — i lagen noggrant uppräkna de förmåner, beträffande vilka rätt att i vanlig administrativ ordning föra klagan hos regeringsrätten skulle bibehållas, men som icke skulle få i domstolsväg behandlas. En dylik till skilda förordningar och reglementen etc. hänvisande uppräkning synes dock även den förenad med avsevärda olägenheter. En sålunda inrättad lagbestämmelse bleve ständigt beroende av förändringar i de spridda föreskrifter, till vilka den hänvisade, och löpte städse risk att vid nya föreskrifters tillkomst bliva ofullständig. Det vore därjämte en vansklig uppgift att sålunda på lagstiftningens väg söka uppdraga en bestämd och ovillkorlig gräns mellan verkliga rättstillämpningsfrågor och sådana frågor, vilka skola anses vara föremål för förvaltningsmyndigheternas s. k. fria prövning. Varje slags fråga, som vid denna gränsbestämning bleve på grund av förbiseende eller eljest med orätt hänförd till den ena eller andra sidan, kunde därpå bliva lidande, i det den då vore hänvisad till ett behandlingssätt i processuellt hänseende, som vore för dess natur mer eller mindre främmande. En fråga, som rätteligen bör vara underkastad s. k. fri prövning, vederfares icke rättvisa, om dess enda väg till Kungl. Maj:t blir rättegångsvägen, låt vara enligt den särskilda administrativa instansordningen, och icke heller kan det utan vidare antagas vara tillfredsställande, därest en verklig rättsfråga av nu ifrågavarande slag avstänges från varje annat bedömande av domstol än det, som efter fullföljd i vanlig administrativ ordning kommer densamma till del i regeringsrätten.

Av vad sålunda anförts torde framgå, att om den i 1914 års betänkande i det nu omhandlade avseendet angivna riktlinjen skulle följas, huvudregeln lämpligen borde hava det innehållet, att frågor om vissa slag av avlöningsförmåner m. m. bleve avstängda från fullföljd till Kungl. Maj:t i den vanliga administrativa ordningen, så snart frågorna enligt gällande bestämmelser tillhöra regeringsrättens upptagande och avgörande. Att en dylik regel emellertid icke kan uppställas utan hänsyn till den förut påvisade omständigheten, att regeringsrättens befattning sträcker sig även till en del hithörande frågor, för vilka den rent administrativa handläggningen är den enda naturliga, synes uppenbart. Enligt vad jämväl torde få anses ådagalagt, är det å andra sidan förenat med icke obetydliga svårigheter att i lagen angiva de undantag, som därav betingas. Redan på grund härav synes det önskvärt att söka utröna, huruvida metoden att såsom regel helt avstänga den vanliga administrativa vägen till regeringsrätten är den enda möjliga eller i varje fall den lämpligaste. Oavsett detta torde kravet på fullständighet motivera en sådan undersökning.

I det föregående har framhållits önskvärdheten av, att den ifrågavarande reformen lägges så, att den icke i onödigt stor utsträckning rubbar den nu gällande processuella ordningen för de ifrågavarande målen. Ur denna synpunkt torde det förtjäna att tagas i övervägande, om det kan anses oundgängligen nödvändigt att generellt och utan hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall avstänga det stora flertalet mål om avlöningsförmåner m. m. från fullföljd i hittills vanlig administrativ väg till Kungl. Maj:t. Onekligen är en dylik åtgärd ganska ingripande och torde knappast böra vidtagas, därest den icke kan visas vara antingen ofrånkomlig eller åtminstone i ett eller annat avseende så ändamålsenlig, att de därmed förenade nackdelarna uppvägas. Det har redan påvisats, att det ur praktisk synpunkt

är förknippat med vissa svårigheter att införa en föreskrift av antydd beskaffenhet. Då dessa svårigheter hänföra sig just till föreskriftens ovillkorlighet, ligger det nära till hands att efterse, huruvida icke en föreskrift i samma riktning, men av mindre tvingande natur skulle kunna tillgodose det avsedda ändamålet att förebygga dubbelprövning, samtidigt som dess utformande icke vore förenat med så stora vanskligheter. Vissa av de myndigheter, vilka yttrat sig med anledning av 1914 års betänkande — exempelvis hovrätten över Skåne och Blekinge samt domänstyrelsen — hava antytt möjligheten av en lagstiftning mot konflikterna av sådant innehåll, att vederbörande parter blott skulle förhindras att draga sin sak under både regeringsrättens och allmän domstols bedömande. Därmed vore ju visserligen konflikterna förebyggda, om man ser endast till varje mål för sig, men den olägenheten kvarstode, att man hade skilda högsta instanser för mål av fullkomligt enahanda beskaffenhet. Uppslaget torde emellertid icke därför behöva i allo förkastas. Tvärtom förefaller grundtanken i detsamma vara värd allt beaktande. Det är givetvis icke nödvändigt, att en dylik fakultativ anordning avser ett val mellan å ena sidan regeringsrätten såsom sista instans i den vanliga administrativa processordningen och å andra sidan de allmänna domstolarna. Därest anordningen — i anslutning till vad här ovan yttrats om behovet av en särskild administrativ instansordning — genomföres på sådant sätt, att det dels lämnas vederbörande parter öppet att antingen draga tvisterna i hittills vanlig administrativ väg inför regeringsrätten eller ock anlita en för tvisterna särskilt inrättad instansordning av den typ, som ovan förordats, och dels förebygges, att båda dessa vägar ifråga om samma tvist beträdas, har nämnda uppslag förbättrats därhän, att olägenheten av skilda högsta instanser för likartade mål undvikits, då regeringsrätten, vilken väg parterna än välja, blir den i sista hand beslutande myndigheten. Att en fakultativ anordning, som på nu antytt sätt genomföres, lika väl som den i 1914 års betänkande skisserade metoden, vilken avser att ovillkorligen avstänga vissa tvister från att i vanlig administrativ ordning fullföljas till regeringsrätten och andra från att i egentlig rättegångsväg behandlas, förebygger, att en och samma tvist kommer att prövas i dubbel måtto, ligger i själva anordningen. Det gäller då att söka utröna, vilkendera utvägen ur andra synpunkter må vara att föredraga.

Till en början må därvid uppmärksamheten riktas på den fakultativa anordningens förhållande i avseende å de svårigheter, vilka förut visats vara med den i 1914 års betänkande anvisade metoden förknippade med hänsyn till särskiljandet i lagen av de mål, vilka på grund av sin beskaffenhet borde bibehållas vid prövning av regeringsrätten i hittills gällande ordning, från dem, vilka skulle från fullföljd i vanlig administrativ ordning avstängas och hänvisas till den särskilda administrativa instansordningen. Härutinnan synes utan vidare kunna fastslås, att dessa svårigheter med den fakultativa anordningen helt och hållet undvikas. Nämnda anordnings grundförutsättning är nämligen, att ingen ovillkorlig inskränkning skall företagas i den nu rådande friheten att antingen fullfölja målen i administrativ väg eller att anlita verklig rättegång. Något sådant särskiljande, som nyss nämnts, behöver då tydligen icke i lagen göras. Endast om den ena vägen anlitats, skulle enligt den fakultativa anordningen den andra vara stängd. Framhållas må för övrigt, att sistnämnda verkan givetvis icke behöver inträda annat än i samma mån som en i den ena ordningen företagen prövning bör ute-

sluta prövning i den andra ordningen. Därest t. ex. ett förment rättsanspråk gjorts gällande med avseende å viss förmån genom rättegång vid vederbörande domstol inom den särskilda instansordningen och där ogillats, bör intet hinder förefinnas för att senare, därest en förändrad uppfattning om förmånens natur därtill föranleder, i vanlig administrativ ordning göra en på andra än rättsskäl grundad framställning om dess åtnjutande samt fullfölja dylikt ärende till regeringsrätten. Har åter en på billighetsskäl grundad framställning i rent administrativ väg fullföljts till regeringsrätten och där ogillats, skall väl detta som regel få anses förhindra framställningens förnyande i rättegångsväg, då det måste antagas, att regeringsrätten i det första ärendet tagit eventuellt förefintliga rättsskäl i betraktande. Varje frågas egen natur och vederbörande parts uppfattning därom få sålunda göra sig i möjligaste mån fritt gällande v d valet av väg och man har undvikit — vilket synes vara en fördel — att i lagen karaktärisera en del förmåner etc. såsom varande i saknad av möjlighet att utgöra objekt för verkliga rättsanspråk.

Den fakultativa anordningen kan möjligen vid första påseendet tyckas innehålla något nytt och främmande, så till vida som den överlämnar åt vederbörande parter att välja mellan olika processordningar. Till en början må då erinras om, att valfrihet i dylikt hänseende redan nu förefinnes i stor utsträckning inom den svenska processrätten, i det att vederbörande parter i tvistemål äga välja mellan domstolsprocess och ett mera summariskt skiljemannaförfarande. Den ifrågasatta fakultativa anordningen skulle för övrigt, om man ser till det fakultativa momentet i densamma, mycket nära ansluta sig till vad redan nu gäller. Att det ligger i parts hand att efter behag antingen fullfölja en fråga i vanlig administrativ väg eller draga den under domstols prövning genom anhängiggörande av rättegång, är ju nämligen ingalunda någon nyhet, utan innebär en frihet, som även enligt nu gällande bestämmelser är för handen. Det nya, som den fakultativa anordningen enligt förslaget skulle komma att medföra, består däri, att valet av den ena vägen skulle i viss mån utesluta användandet av den andra och att som följd därav vederbörande parter måste fatta ett mera avgörande beslut, innan den ena eller andra vägen beträdes. Såsom nyhet betraktad är en föreskrift i dylik riktning otvivelaktigt mindre ingripande än det i 1914 års betänkande ifrågasatta ovillkorliga förbudet mot fullföljd i hittills vanlig administrativ ordning till högsta myndigheten. Det är en större förändring att ifråga om två eljest utan begränsning till buds stående vägar stadga: endast denna väg — än att föreskriva: vilkendera vägen som helst, men blott den ena. Enligt förslaget i 1914 års betänkande skulle rätten att i rent administrativ ordning fullfölja talan hos Kungl. Maj:t vara avskuren, vare sig vederbörande part vore benägen att öppna process vid domstol eller icke, och enda sättet för honom att få den föreliggande frågan under Kungl. Maj:ts prövning skulle ligga i ett anlitande av rättegångsvägen. Såsom av en härefter (sid. 156) bifogad tabell framgår, äro de mål av hithörande slag, vilka årligen nu pläga fullföljas till regeringsrätten, ingalunda särskilt fåtaliga. Det torde däremot med stöd av allmän erfarenhet, ehuru ingen statistik i sådant hänseende föreligger, kunna tagas för givet, att i jämförelse därmed antalet mål, som angående samma frågor anhängiggöras vid de allmänna domstolarna, är mycket ringa. Detta innebär, att vederbörande parter även i tvistiga fall i stor utsträckning åtnöja sig med den prövning, som i rent administrativ ordning äger rum hos regeringsrätten. Den procedur, som föregår en dylik prövning, är i jämförelse med

ett rättegångsförfarande vid domstol enkel, bekväm och billig. Avstänges nu fullständigt denna väg till regeringsrätten och ersättes med ett verkligt rättegångsförfarande, som naturligtvis under alla förhållanden måste bliva förenat med större omgång och kostnader, kan det med skäl befaras, å ena sidan, att vederbörande parter icke i samma utsträckning som för närvarande se sig i tillfälle att erhålla Kungl. Maj:ts prövning, men att likväl, å andra sidan, antalet verkliga rättegångar kommer att avsevärt växa. Båda dessa verkningar kunna innebära allvarliga olägenheter. Den fakultativa anordningen, som icke inlåter sig på att utan vidare sammanslå de olika vägarna, erbjuder fördelen även av dessa nackdelars undvikande.

Innebörden och de praktiska konsekvenserna av svårigheterna framhållas för övrigt med skärpa redan i 1914 års betänkande och understrykas ytterligare av vissa av de i ämnet hörda myndigheterna.

I nämnda betänkande anföres sålunda, att det vore tydligt, att under nuvarande förhållanden, då ett avgörande av regeringsrätten under synnerligen enkla och för den enskilde bekväma former kunde ernås, den mera långsamma och dyrbara domstolsvägen i mål av ifrågavarande slag faktiskt endast mera undantagsvis komme till användning, helst, i händelse målet av den, som framställt löne eller pensionsanspråket, fullföljts till regeringsrätten och där fått en för klaganden ogynnsam utgång, utsikterna till ett motsatt resultat vid allmän domstol nog i allmänhet tedde sig så pass mörka, att denne antagligen i de flesta fall droge sig för att göra saken till föremål för en i alla händelser besvärlig och till utgången synnerligen oviss samt därför eventuellt kostsam rättegång vid allmän domstol. I de ojämförligt flesta fall läte därför vederbörande sig nöja med det resultat, regeringsrättens utslag innebure. Upphävdes nu rätten att i ifrågavarande mål över administrativ myndighets beslut anföra besvär hos Kungl. Maj:t, bleve förhållandet givetvis ett annat. Klart vore nämligen, att med den tämligen utbredda benägenhet, som hos oss funnes, att draga uppkommande tvistefrågor under Kungl. Maj:ts prövning, de administrativa myndigheternas avgöranden i dylika mål icke kunde förvärva sig samma auktoritet som regeringsrättens, samt att därför de, vilkas framställningar i förevarande hänseenden hos de förra lämnats utan bifall, i ett langt större antal fall än förut komme att känna sig uppfordrade att anlita rättegångsvägen, d. v. s. — om förslaget genomfördes — att instämma målet till kammarrätten och därefter eventuellt gå vidare till regeringsrätten. Nödvändigheten att för utbekommande av en påyrkad löne- eller pensionsförmån betjäna sig av domstolsvägen, vilket, då fråga vore om en central, i huvudstaden belägen domstol, i stor utsträckning tvingade till anlitande av särskilt ombud för talans bevakande, kunde då tydligen i många fall te sig som en avsevärd olägenhet. De besvär och kostnader, som därav föranleddes, måste givetvis antagas ofta nog verka avskräckande å den rättssökande; och även om rättegången vunnes, vore det ingalunda alltid säkert, att den vinnande erhölle ersättning för rättegångskostnaden, som måhända komme att uppsluka eller överstiga det belopp, tvisten egentligen gällde. Visserligen vore sant, att, även då detta belopp vore obetydligt, frågan ändock kunde vara principiellt viktig och lika svårlöst som då tvisten gällde ett större belopp. Icke dess mindre skulle det nog mången gång, särskilt då så ej vore fallet, ur det allmännas synpunkt te sig såsom ett slöseri med tid och arbetskrafter att för avgörande av dylik tvist ställa i gång en så pass stor apparat, som här vore ifråga. Och den enskilde å sin sida skulle antagligen, åtminstone då

beloppet vore obetydligt, ofta hellre avstå från den rätt, som kunde tillkomma honom, än underkasta sig de besvär och, eventuellt, kostnader, som vore förknippade med en rättegång för utfående av sin fordran.

Dessa farhågor hava påverkat 1914 års betänkande i huvudsakligen två riktningar. I betänkandet ifrågasättes nämligen dels att göra den särskilda instansordningen mera inbjudande genom att låta rättegångsförfarandet därstädes antaga enklare och bekvämare former än dem, som i allmänhet äro vid domstolar gängse, och dels att från den särskilda instansordningens tillämpningsområde helt undantaga vissa mål av mera bagatellartad beskaffenhet, vilka då skulle göras till föremål för ett mera summariskt förfarande, i det att för dem skulle stå till buds allenast den nuvarande administrativa handläggningen och prövningen. I det förstnämnda hänseendet utvecklas i betänkandet närmare, hurusom man möjligen skulle kunna eftergiva kravet på målens anhängiggörande genom stämning med därav följande förpliktelse till inställelse inför domstolen m. m. samt i stället låta proceduren såsom regel vara rent skriftlig. I det senare avseendet framgår av betänkandets sammanfattning, hurusom vissa undantag ifrågasatts, i större utsträckning därest stämningsförfarandet skulle komma till användning och i mindre under förutsättning att ett enklare förfarande skulle kunna införas. I betänkandet framhålles, att det skulle innebära en stor fördel, ifall berörda undantag åtminstone i huvudsak skulle kunna undvikas, bland annat därför att det vore förenat med svårighet att uppdraga en tillräckligt fast gräns mellan de mål, som skulle hänföras till bagatellmålen, å ena, och övriga mål, å andra sidan. Det föreföll, enligt betänkandet, som om övervägande skäl talade för att, i händelse stämningsförfarandet befunnes kunna undvaras, låta frågan om nämnda undantag, i allt fall i mera väsentliga punkter, förfalla.

Det synes emellertid kunna vara tvivel underkastat, om de sålunda ifrågasatta korrektiven äro såsom sådana tillfyllestgörande och i övrigt kunna betecknas som lämpliga.

Hur enkelt och lättvindigt man än, i syfte att undgå för många undantag, vill göra förfarandet inom den nya instansordningen, så kan det dock aldrig frånkommas, att detsamma måste bliva i icke ringa grad tyngre och omständligare än den nuvarande administrativa processordningen. Såsom i 1914 års betänkande framhållits, böra, därest stämningsförfarandet eftergives, särskilda föreskrifter meddelas, ägnade att giva behörig stadga åt proceduren. Vidare har den ifrågasatta förenklingen av proceduren ingen inverkan på det förhållandet, att instansernas antal praktiskt taget skulle komma att ökas med en instans: kammarrätten. Det lärer icke kunna råda något tvivel om, att denna utökning ävensom sådana föreskrifter, som nyss antytts, skulle i jämförelse med den nu tillgängliga administrativa proceduren komma att te sig ganska besvärliga för parterna, då de ifrågavarande målen, såsom utan gensägelse torde vara fallet, ofta angå jämförelsevis obetydliga belopp. Ur statens synpunkt skulle dessa nya former för processen i kanske ännu högre grad komma att förefalla onödiga och kostsamma. Detta vinner stöd först och främst av det faktum, att vederbörande parter för närvarande i synnerligen stor utsträckning åtnöja sig med ett till högsta instansen utsträckt utnyttjande av den nu till buds stående administrativa handläggningen och prövningen utan att anlita domstolsvägen. I sammanhang med förslaget om undantag för vissa obetydligare mål har i 1914 års betänkande framhållits, att om man över huvud taget ansåge sig kunna, såsom i betänkandet skett, reflektera på att hänvisa

dylika mål uteslutande till den nu gällande administrativa processordningen, detta givetvis skulle i och för sig *kunna* ske med lika stor fördel, även om förfarandet enligt den särskilda instansordningen komme att utformas efter enklare linjer. Klart är också, att detta betänkandets förslag måste anses stå i en viss samklang med den uppfattningen, att varje, om än jämförelsevis obetydligt, nedtyngande av den nuvarande administrativa proceduren lätt kan beträffande åtskilliga hithörande mål komma att framstå såsom mer eller mindre olämpligt. Detta synes vinna i betydelse, om man besinnar, att bland de mål, vilka i betänkandet ifrågasatts skola undantagas och sålunda hädanefter kunna handläggas allenast enligt den nu förefintliga administrativa processordningen, ingå sådana mål som rese- och traktamentsersättningsmålen. Såsom av den härefter (sid. 156) bifogade tabellen framgår, äro nämligen sistnämnda slag av mål ganska talrika och utgöra en avsevärd procent av samtliga hithörande mål. Därtill kommer, att, enligt vad i 1914 års betänkande framhållits och vissa myndigheter jämväl vitsordat, rese- och traktamentsersättningsmålen ingalunda kunna antagas alltid höra till de lättare. Här må erinras om, hurusom arméförvaltningen yttrat, att de flesta besvärsmål i kassaärenden rörde sig om rese- och traktamentsersättning samt att, i de fall, då tvist någon gång förekomme om lön, dagavlöning o. s. v., sådan i regel vore lättare att bedöma. Konungens befallningshavande i Jämtlands län har anfört, att mål om rese- och traktamentsersättning, vilka hos länsstyrelserna vore särskilt talrika, stundom rörde sig om avsevärda belopp eller ock kunde, även om beloppen i och för sig vore obetydliga, vara av beskaffenhet att framkalla nog så viktiga prejudikat. Inför dylika uttalanden kan, synes det, en befogad tvekan uppstå till och med därom, huruvida det över huvud taget kan vara fördelaktigt och riktigt att för avlönings- och pensionsmålen i allmänhet såsom den enda till Kungl. Maj:t ledande processvägen påbjuda en ny administrativ rättegångsordning av mera invecklad beskaffenhet än den hittills vanliga administrativa proceduren, vilken dock i 1914 års betänkande kunnat komma i åtanke såsom möjligen tillfyllest betryggande att utgöra den enda behöriga processordningen för bland andra just rese- och traktamentsersättningsmålen.

Om sålunda proceduren enligt den tilltänkta instansordningen även i en mera förenklad form kan befaras bliva väl tyngande för ett stort antal av de hithörande målen, synes det å andra sidan kunna vara förenat med en viss risk att ordna det förfarande, som skall utgöra en ersättning bland annat för den nuvarande handläggningen vid de allmänna domstolarna, alltför enkelt. En långt gående enkelhet torde nämligen icke kunna uppnås annat än på bekostnad i viss mån av den trygghet, som den nuvarande ordningen erbjuder. Även om det är sant, att för hithörande frågor de allmänna domstolarna jämförelsevis sällan anlitas, innebär dock själva möjligheten att påkalla den procedur, som där tillämpas, ett rättsskydd, vars värde tydligen icke kan mätas enbart efter den utsträckning, i vilken berörda möjlighet faktiskt kommer till användning. De ifrågavarande målen kunna stundom hava avseende å synnerligen viktiga intressen. Givet är, att de ibland också kunna vara av invecklad och svårutredd beskaffenhet. De kunna avse icke blott anspråk riktade mot det allmänna, utan jämväl angå tvister mellan enskilda befattningshavare, där även privata överenskommelser kunna tänkas inverka på bedömandet. I betraktande av allt sådant synes det starkt kunna ifrågasättas, om det ur rättssäkerhetens synpunkt är försvarligt att utbyta förfarandet vid de allmänna domstolarna mot en administrativ processordning, vilken i väsentliga av-

seenden saknar de garantier, som äro förenade med den nu till buds stående domstolsprocessen. Den kompromiss mellan domstolsprocess och vanligt administrativt förfarande, som den i 1914 års betänkande skisserade linjen med en avsevärt förenklad procedur skulle innebära, synes sålunda kunna befaras komma att te sig mindre tillfredsställande icke blott såsom medförande för mycken omgång särskilt för en del obetydligare mål utan möjligen också såsom erbjudande alltför otillräckliga garantier för ett effektivt rättsskydd i jämförelse med processen vid de allmänna domstolarna.

Redan i 1914 års betänkande har framhållits, hurusom det måste bliva förenat med svårighet att uppdraga en tillräckligt fast gräns mellan de mål, vilka såsom av obetydligare beskaffenhet skulle göras till föremål för undantag, och övriga mål. Tydligt är också, att en dylik gränsbestämning är ett ytterst vanskligt företag. Klarast framträder kanske detta, om man tänker sig, att stämningsförfarandet skulle bibehållas och undantagen på grund därav komma att utsträckas till ett vidsträcktare område. Man tänke exempelvis på de till undantagande föreslagna målen om rese- och traktamentsersättning samt de uttalanden, som, enligt vad ovan berörts, om dessa mål gjorts av vissa myndigheter. Det synes ju ingalunda vara ett undantagslöst förhållande, att målen ifråga kunna betecknas såsom bagatellartade. Därav följer emellertid, att det givetvis skulle innebära en oegentlighet att utan hänsyn därtill göra dessa mål över lag till föremål för undantag. Man skulle då utsätta sig för den anmärkningen, att vissa av de mål, som undantagits, i själva verket vore mindre bagatellartade än en hel del av dem, som tvingats in under det mera invecklade förfarandet. Det skall naturligtvis icke förnekas, att möjligen en och annan mindre grupp av mål utan olägenhet skulle såsom helhet kunna hänföras under rubriken bagatellmål. Men i stort sett torde det dock förhålla sig så, att målens indelning i bagatellartade och ej bagatellartade mål icke sammanfaller med någon av de gruppindelningar, som ur andra synpunkter äro möjliga. I stället lärer det vara händelsen, att varje särskild grupp av mål i allmänhet i sig innesluter mål av såväl större som mindre betydenhet, även om gruppen kan sägas såsom helt betraktad mer eller mindre starkt tendera i den ena eller andra riktningen. Det är främst detta förhållande, som försvårar, om det icke rent av omöjliggör, varje försök att på ett tillfredsställande sätt finna de för undantagens angivande erforderliga bestämningarna. En generell gräns skulle ju dock givas, om det kunde anses lämpligt att med hänsyn allenast till det lägre belopp, varom fråga vore, undantaga vissa mål. Denna indelningsgrund har emellertid avsevärda brister och har också i 1914 års betänkande utmönstrats såsom mindre användbar. Där anföres nämligen, att det i många fall och särskilt inom den grupp av mål, där de omtalade bagatellmålen företrädesvis kunde antagas förekomma, eller mål angående rese- och traktamentsersättning och liknande, berodde av den, som framställde anspråk på sådan ersättning, att sammanföra ett flertal olika ersättningsbelopp under ett mål eller att efter behag uppdela dem i flera, varför en bestämmelse i antydd riktning skulle verka därhän, att det i stor utsträckning komme att bero av den enskildes godtycke, om han beträffande ett visst anspråk ville anlita den ena eller andra proceduren för att få sitt anspråk prövat av högsta instans, något som, då det ju här i viss mån gällde även det allmännas intresse, knappast syntes lämpligt och för övrigt föga överensstämde med hos oss eljest tillämpade rättegångsregler. Den sålunda anförda betänkligheten kan även den, som anser en

fakultativ anordning lämplig, dela, icke därför att möjlighet för den enskilde att välja procedur skulle vara under alla förhållanden av ondo, utan på den grund att berörda möjlighets begagnande här skulle kunna innebära ett kringgående av vissa av lagstiftaren såsom lämpliga uppställda föreskrifter och ej en utövning av en av lagstiftaren avsedd frihet. Men även en annan omständighet synes tala emot indelningsgrunden ifråga, den nämligen, att beloppets storlek långt ifrån alltid är ett säkert kännemärke på ett måls kvalitet. Beträffande ifrågavarande mål kanske mer än i allmänhet gäller, att även då det omtvistade beloppet är obetydligt, målet kan vara av stor rättsbildande betydelse.

Mot bakgrunden av de nu antydda svårigheterna och olägenheterna framstår en sådan fakultativ anordning som den förut beskrivna såsom jämförelsevis fördelaktig. Den medgiver, att proceduren enligt den särskilda instansordningen ordnas såsom ett vanligt rättegångsförfarande och sålunda kan komma att verkligen fullt ut betrygga rättssäkerheten utan att därvid alltför ängslig hänsyn behöver tagas till mål av mera enkel och obetydlig beskaffenhet För alla mål lämnar den nämligen städse utan inskränkning öppen den nu förefintliga enkla administrativa processen, dock med samtidigt bibehållen möjlighet att påkalla verklig rättegång. Undantag för obetydligare mål bliva därför överflödiga. Alla skäl synas i stället tala för att målen, ungefär såsom hittills varit fallet, skola komma att automatiskt allt efter sin egen betydenhet och beskaffenhet på ett naturligt sätt fördela sig på de skilda processuella linjerna.

Därmed är naturligtvis icke sagt, att det skulle vara uteslutet vare sig att jämförelsevis viktiga och svårlösta frågor kunna komma att behandlas blott i den enklare administrativa ordningen eller att för relativt obetydliga mål den särskilda instansordningen kommer att anlitas. Alldeles som för närvarande kommer det att kunna inträffa, att vederbörande, även då det gäller en invecklad och betydelsefull fråga. nöjer sig med densammas behandling i hittills vanlig administrativ väg, medan å andra sidan, lika som nu, ingenting hindrar, att den mest bagatellartade fråga får tjäna som anledning till rättegång. Men även om dessa möjligheter vid ett och annat enstaka tillfälle — att det skulle ske mera ofta torde knappast vara att förvänta — komma att göra sig gällande och framstå såsom olägenheter, synes sådant emellertid hava ganska ringa betydelse i jämförelse med fördelen av den därmed förenade friheten å ena sidan att utan rättegång påkalla högsta statsmaktens svar på en gjord framställning och å andra sidan att ifråga om varje rättsanspråk kunna lita till vederbörande domstolars rättsskydd. Friheten i sist berörda hänseende synes ägnad att bevara en känsla av trygghet samt att fylla det villkor med avseende å rättssäkerhetens tillgodoseende, som vid regeringsrättens tillkomst inom högsta domstolen angavs såsom nödvändig förutsättning för en inskränkning av de allmänna domstolarnas behörighet beträffande ifrågavarande mål. Å andra sidan får man ju icke bortse från, att nämnda frihet lider ett visst intrång genom den fakultativa ordningen, såtillvida som anlitandet av den ena vägen i viss mån hindrar tillgången till den andra. Däri ligger onekligen ur rättssäkerhetens synpunkt en viss svaghet, under förutsättning att anledning finnes att befara, att vederbörande parter i någon avsevärd omfattning skulle frestas att inskränka sig till den vanliga administrativa processen även i sådana fall, då målets behov av utredning och beskaffenhet i övrigt egentligen påkallade handläggning av den särskilda instansordningens domstolar. I jämförelse med vad nu gäller skulle den

ökade faran för rättssäkerheten då bestå däri, att ett misstag i nyss antydd riktning icke skulle kunna korrigeras, sedan regeringsrätten på klagan över vederbörande förvaltningsmyndighets beslut avgjort en fråga. Möjligheten att på en enkel och billig väg få fram målet till högsta instans skulle med andra ord förleda parten att åsidosätta — och detta oåterkalleligen — sitt verkliga intresse med hänsyn till målets utredning. Att någon avsevärd olägenhet i nu angivet hänseende skulle komma att yppa sig, torde emellertid knappast vara att befara. En av den fakultativa anordningens praktiska konsekvenser är ju, att vederbörande part, innan han hos Kungl. Maj:t överklagar vederbörande förvaltningsmyndighets beslut, har att bestämma sig, huruvida han hellre bör öppna verklig rättegång, under det att för närvarande sistnämnda möjlighet står honom öppen, även om den vanliga administrativa processen i full utsträckning anlitats. I regel torde det icke vara egentligen svårare för parten att på nämnda tidigare stadium bedöma, huruvida målet är av beskaffenhet att kräva domstolsprocess, eller att över huvud taget avgöra, om han är benägen att taga på sig en rättegång med dess omsorger och kostnader. Det moment av ovisshet, som därvid inverkar störande på lägets bedömande, har icke så mycket avseende å sakförhållandena och de tillämpliga rättsreglerna som fastmera därå, vilken utgång målet hos regeringsrätten skall erhålla, om det omedelbart dit fullföljes. Målets dittillsvarande utredning ligger klar och partens avgörande gäller ytterst, om han finner densamma så tillfredsställande, att han med hänsyn till målets vikt och omständigheterna i övrigt är beredd att såsom slutgiltigt godtaga regeringsrättens i första hand därefter meddelade utslag eller om han föredrager att i stället anlita domstolsinstanserna med tillfälle till vidare utredning och den förmån av direktiv, som kan ligga i ett av en lägre instans givet utslag. Det krav, som sålunda skulle ställas på parternas omdömesförmåga och beslutsamhet, synes icke kunna anses vara för högt, och det synes med fog kunna göras gällande, att den som av vårdslöshet i ett tvivelaktigt fall låter en för sig viktig fråga i illa utrett skick gå omedelbart till regeringsrätten, strängt taget icke har någon anledning att beklaga sig, då det berott av honom själv att anlita en säkrare väg.

För fullständighetens skull må här framhållas, hurusom den part tillkommande bestämmanderätt, varom nu talats, enligt sakens natur icke kan tillerkännas endast en av parterna, utan måste få utövas av parterna å ömse sidor med vitsord för den mening, som anser, att domstolsförfarandet bör anlitas.

Det synes jämväl kunna ifrågasättas, huruvida den nu avhandlade bestämmanderätten bör läggas alldeles uteslutande i parternas händer. Att part, som vill påkalla det egentliga domstolsförfarandet, bör äga ovillkorlig rätt därtill, förefaller visserligen uppenbart. Men det torde icke vara uteslutet, att det tilläventyrs en eller annan gång kan inträffa, att, ehuru part icke påkallat dylikt förfarande, saken dock i varje fall tydligen skulle kunna vinna på att handläggas enligt den särskilda instansordningen. I dylikt fall synes det knappast vara av något skäl påkallat eller ens lämpligt, att regeringsrätten, när saken fullföljts dit, skulle vara förhindrad att hänvisa de tvistande att anlita domstolsvägen. Visserligen har regeringsrätten alltid möjlighet att genom muntligt förhör med parterna eller annorledes låta införskaffa erforderlig utredning. Men det synes som om man knappast borde låta det bero vid denna möjlighet. Mera förenligt med regeringsrättens ställning såsom en för de båda processuella linjerna gemensam högsta instans synes vara, att denna myndighet, därest den fakultativa anordningen skulle komma till

användning, tillägges befogenhet att, om det, efter därom av part gjord framställning eller eljest, befinnes med hänsyn till föreliggande omständigheter lämpligt, att tvistefrågan handlägges enligt den särskilda instansordningen, meddela föreskrift av innehåll, att klaganden äger anlita sistberörda rättegångsväg. Något som helst yttrande i själva sakfrågan skulle därvid naturligtvis icke ifrågakomma. Att en dylik befogenhet mycket sällan skulle komma till användning, torde kunna tagas för givet. Men dess tillvaro synes i sin mån kunna utgöra en garanti mot möjligheten, att målen skulle komma att avgöras på grundvalen av alltför bristfällig utredning. Såsom en analogi torde i viss mån kunna åberopas den möjlighet att återförvisa mål, vilken i allmänhet står öppen för överrätterna.

En invändning mot den fakultativa anordningen, som ligger jämförelsevis nära till hands, är den, att anordningen icke i lika utsträckning som förslaget i 1914 års betänkande sammanför de ifrågavarande målen till kammarrätten. Detta skulle möjligen kunna anses som en olägenhet ur den synpunkten, att ett sådant sammanförande utgör en säkrare borgen för likformighet i rättsskipningen, även innan målen komma till regeringsrätten, liksom också för ernåendet av en mera tillförlitlig utredning redan hos den näst högsta instansen, allt ägnat att underlätta regeringsrättens arbetsbörda. I anslutning därtill kan man tilläventyrs motse jämväl den invändningen, att då anmärkningsmålen, vilka angå samma rättsfrågor som tvisterna om avlöningsförmåner och pension m. m., städse passera kammarrätten, det skulle innebära en viss inkonsekvens, att dylika tvister på annan väg kunde komma under regeringsrättens prövning. Till en början må då erinras, att dessa invändningar med fullkomligt samma fog kunna framställas mot den nu bestående ordningen samt att underlättandet av regeringsrättens arbetsbörda, ehuru möjligen önskvärt, icke direkt angivits såsom ett syftemål för den ifrågavarande lagstiftningen. Att för administrativa mål i allmänhet, vilka tillhöra regeringsrättens upptagande, genomföra centralisation till en instans närmast under regeringsrätten lärer knappast komma ifråga. Målen om avlöning och pension m. m. skulle alltså, därest detta skedde beträffande dem, i detta hänseende komma att intaga en undantagsställning, för vilken i så fall ur konsekvensens synpunkt ett stöd skulle kunna sökas i proceduren för anmärkningsmålen. Detta stöd kan dock möjligen i viss mån betecknas såsom skenbart. Det torde nämligen kunna göras gällande, att anmärkningsprocessen är att betrakta som verklig rättegång och att konsekvensen därför icke bjuder, att vanliga administrativa ärenden, om de än röra samma slags rättsfrågor, nödvändigtvis måste handläggas av alldeles samma myndigheter som anmärkningsmålen. I själva verket torde det kunna sägas, att den fakultativa anordningen i nödig utsträckning tillgodoser den här antydda fordran på konsekvens, i det att nämnda anordning ju skulle medföra, bland annat, att så snart verklig rättegång om avlöningsförmån eller pension etc. komme till stånd, detta mål skulle falla inom kammarrättens behörighetsområde. Den lättnad i regeringsrättens arbetsbörda, som möjligen kunde ernås därigenom att alla mål på vägen dit måste passera kammarrätten, skulle efter all sannolikhet vida mera än uppvägas av ökning i kammarrättens redan nu, efter vad känt är, mycket stora belastning. Därtill skulle komma, och detta är icke det minst viktiga, att vederbörande parter genom en sådan utbyggnad på den redan nu förefintliga administrativa processordningen skulle åsamkas tidsförlust, besvär och omkostnader. Slutligen må framhållas, att en dylik genomgripande åtgärd knappast heller synes

erforderlig för att åstadkomma, att målen varda bättre utredda, innan de prövas av regeringsrätten. Andra utvägar torde härför stå öppna. Mycket kan säkerligen i händelse av behov i dylikt hänseende vinnas genom en omsorgsfull organisation, tilläventyrs i specialiserande riktning, av förberedelserna till målens föredragning i regeringsrätten. Därvid står ju alltid den möjligheten öppen, att i de fall, där så synes erforderligt, genom inhämtande av kammarrättens utlåtande tillgodogöra sig denna myndighets särskilda sakkunskap på ifrågavarande område.

Under förutsättning att samtliga de frågor, som kunna giva anledning till konflikt mellan regeringsrättens och de allmänna domstolarnas beslut, bleve hänförda till den särskilda instansordningen, vore tydligen genom denna åtgärd i förening med den fakultativa anordningen, vars användande på ovan anförda skäl synes böra förordas, samtliga nu ifrågavarande konfliktmöjligheter undanröjda. Det kan emellertid, såsom av det följande skall framgå, hända, att det icke befinnes lämpligt att avstänga samtliga konfliktmål från de allmänna domstolarna. Där så är fallet, måste ett annat medel att förebygga konflikterna[1] uttänkas. Ett sätt vore att flytta frågorna tillbaka att handläggas i statsrådet. Denna utväg torde väl dock knappast komma ifråga. Däremot kan tänkas tala, bland annat, det förhållandet, att de mål, som möjligen böra bibehållas hos de allmänna domstolarna, angå förmåner av andra medel än statsmedel samt därför äga mindre samband med den egentliga statsförvaltningen. En fakultativ anordning kan icke komma i åtanke av det skälet, att den i dessa fall skulle medföra, att fullkomligt likartade mål skulle komma att handläggas än av regeringsrätten och än av de allmänna domstolarna. Kvar står då egentligen blott den metod, vilken ifråga om hithörande mål föreslagits såsom regel i 1914 års betänkande, den nämligen att ovillkorligen avskära rätten att i hittills vanlig administrativ väg draga frågorna under regeringsrättens prövning. Därest de frågor, vilka sålunda icke skulle kunna komma under Kungl. Maj:ts prövning annat än eventuellt i högsta domstolen, utgöras av rena rättstillämpningsfrågor, med vilkas natur domstolsförfarandet är fullt förenligt, synes icke heller någon betänklighet förefinnas mot att berörda metod här kommer till användning.

II. Tillämpningsområdet.

Allmänna riktlinjer.

Konfliktmöjligheternas avlägsnande är, såsom ofta framhållits, den ifrågavarande lagstiftningens huvudsyfte. Densammas tillämpningsområde bör därför, såvitt möjligt, omfatta alla sådana frågor av hithörande beskaffenhet, vilka kunna giva anledning till konflikter mellan regeringsrättens och de allmänna domstolarnas beslut. Såsom av den föregående utredningen framgår, kunna dylika konflikter uppkomma huvudsakligen på två sätt, nämligen dels så att frågor om avlöningsförmåner och pensioner m. m., vilka jämlikt 2 § 4:o) i lagen om regeringsrätten skola prövas av denna domstol, bliva föremål för prövning ej mindre där än även hos de allmänna domstolarna och dels t. ex. så att, sedan redogörare i anmärkningsmål, som jämlikt 5:o) av nyssnämnda paragraf skall prövas av

[1] Här syftas på »sakkonflikterna», jfr det följande.

regeringsrätten, förpliktats att i anledning av oriktig förvaltning till det allmänna utgiva ersättning, redogörarens regresskrav mot den, som genom den klandrade förvaltningsåtgärden tillskyndats orättmätig ekonomisk förmån, upptages och avgöres av allmän domstol. Till åtskillnad och för korthetens skull komma i det följande konflikter av förra slaget att benämnas *sakkonflikter*, varmed då avses att utmärka, att de skilda beslut, som skapa en dylik konflikt, hava avseende å alldeles samma sakfråga, medan det senare slaget av konflikter lämpligen torde kunna betecknas såsom *regresskonflikter*.[1]

Vad först sakkonflikterna beträffar torde det, med hänsyn till vad som uttalades vid tillkomsten av lagen om regeringsrätten, få tagas för givet, att möjligheterna till dylika konflikter i stort sett äro begränsade till frågor om avlöningsförmåner och pension samt en del frågor om ersättning eller bidrag av allmänna medel. I alla händelser lärer det få anses falla utanför den nu föreliggande uppgiftens ram att taga befattning med sådana möjligheter till sakkonflikter, vilka tilläventyrs må vara för handen på andra områden än det nyss antydda. Däremot är det tydligt att, om det huvudsakligaste syftet med den ifrågavarande lagstiftningen skall uppnås, samtliga sakkonflikter på det område, varom fråga är, böra på det ena eller andra sättet förebyggas. På skäl, som förut anförts, torde detta åtminstone delvis lämpligast ske därigenom, att hithörande tvistefrågor — i den mån de göras till föremål för rättegång i vanlig bemärkelse — överflyttas från de allmänna domstolarna till en särskild instansordning med regeringsrätten såsom högsta och kammarrätten såsom näst högsta instans, samtidigt som en sådan fakultativ anordning, som ovan antytts, kommer till användning. I den mån det möjligen icke befinnes lämpligt att flytta mål, vilka kunna leda till sakkonflikter, från de allmänna domstolarna, synas konflikterna böra förebyggas genom upphävande av rätten att i administrativ väg draga frågorna under regeringsrättens prövning. Sedan området för sakkonflikternas förekomst är angivet — i vilket hänseende må hänvisas till den ingående utredning som därutinnan föreligger i 1914 års betänkande — reduceras därför spörsmålet om den förevarande lagstiftningens ställning till sakkonflikterna till en fråga, i vad mån konflikterna lämpligen böra förebyggas på det ena eller andra av de nu angivna sätten.

Ifråga åter om regresskonflikterna äro dessa uppenbarligen icke begränsade till frågor om avlöning och pension m. m. dylikt, utan kunna desamma uppkomma även på en hel del andra områden. Möjligheten till dessa konflikter kan icke avlägsnas på annat sätt än genom sammanförande till samma domstolar av de frågor, vilka ligga till grund för de eventuella konflikterna. Spörsmålet, i vilken utsträckning den förevarande lagstiftningen må kunna taga hänsyn till och förebygga regresskonflikterna, tarvar fördenskull undersökning, huru långt det är möjligt eller lämpligt att till samma domstolar sammanföra mål, som kunna föranleda dylika konflikter. I detta sammanhang må framhållas, att det under den förberedande utredningen framförda spörsmålet om en särskild lagstiftning för anmärkningsmålen just har avseende närmast å regresskonflikternas förekommande.

Såsom förut påpekats, bör undersökningen om lagstiftningens tillämpningsområde jämväl avse frågan, huruvida av en eller annan anledning det kan anses lämpligt att till den särskilda processordning, som ifrågasättes för konfliktmål,

[1] Jfr nedan sid. 95.

hänföra även vissa grupper av tvistemål om lön m. m., som icke äro av beskaffenhet att föranleda konflikter.

Det grundläggande stadgandet i den nu ifrågasatta lagen är det som bör angiva, vilka tvistemål skola handläggas enligt den särskilda instansordningen. Enligt vad förut uttalats, blir ju nämligen ytterst lagens huvudsakligaste uppgift att avgöra frågan om rätt domstol för åtskilliga grupper av tvistemål. Om, såsom det riktiga torde vara, i det stadgande, som i sådant syfte gives, användes termen »tvist» om vissa avlöningsförmåner m. m., lärer det utan vidare[1] vara uppenbart, att därunder inbegripes varje tvist, där tvisteföremålet utgöres av sådan avlöningsförmån etc., som i stadgandet omförmäles, utan hänsyn till partsställningen i det särskilda fallet. En tvist om avlöningsförmån föreligger givetvis icke blott, då löntagaren gör ett anspråk på sådan förmån gällande i förhållande till löngivaren, utan även då tvist uppstår mellan två befattningshavare om företrädesrätt till viss löneförmån ävensom i det fall då löntagare vägrar att återbära löneförmån, som han förmenas hava med orätt uppburit. Sålunda torde det icke kunna råda något tvivel om att en tvist om avlöningsförmån föreligger, då en statens redogörare, mot vilken anmärkning gjorts i anledning av förmånens tillhandahållande, i sin tur mot löntagaren riktar anspråk på förmånens återbärande och denne vägrar att tillmötesgå anspråket. I dylikt mål utgöres tvisteföremålet av avlöningsförmånen såsom sådan och redogöraren representerar i viss mån löngivaren. Såsom tvist om förmånen torde däremot icke kunna betecknas ett mot redogöraren anhängiggjort anmärkningsmål avseende samma avlöningsförmån, något som väl främst beror därpå att löntagaren icke är part i själva anmärkningsmålet och som jämväl synes överensstämma med anmärkningsmålens i viss mån kriminellt betonade natur, vilken i det följande skall något närmare beröras.

Regresskonflikterna.

Anmärkningsmål och desamma närstående mål.

Benämningen anmärkningsmål är i och för sig ganska intetsägande och torde tarva att till sin innebörd och omfattning något närmare angivas, när det gäller att avgöra, i vad mån dessa mål böra påverka eller röna inverkan av den förevarande lagstiftningen. Termen ifråga användes i lagen om regeringsrätten samt i instruktionen för kammarrätten (given den 17 december 1920). »Besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut i anmärkningsmål» höra enligt nämnda instruktion (1 § 18) till kammarrättens behandling och avgörande och enligt nyssberörda lag (2 § 5:o) har regeringsrätten att upptaga besvär i »anmärkningsmål». Beteckningen har tydligen uppkommit för att angiva sådana mål, som föranledas av anmärkningar framställda vid granskning av räkenskaper angående kronans samt andra allmänna medel och persedlar, vilka äro underkastade kontroll av statsverkets förvaltande myndigheter och granskningsorgan. Det förhåller sig emellertid icke så, att varje mål, som föranledes av dylika räkenskapers granskning, är vad man kallar ett anmärkningsmål. Till en början må sålunda framhållas, att till berörda kategori bruka hänföras blott sådana av nämnda räkenskapsgranskning föranledda mål om ersättning, som anhängiggöras mot person, vilken har att stå redogörareansvar för den förvaltningsåtgärd eller urakt-

[1] Jfr ovan sid. 48—49 punkterna 7:o) och 8:o).

låtenhet, mot vilken anmärkningen riktats. (Här liksom i lagförslaget fattas begreppet *redogörare* så vidsträckt, att dit räknas envar, vilken på grund av tjänst eller uppdrag är ansvarig för löneförmåns tillhandahållande eller eljest för utbetalning eller indrivning i enlighet med gällande föreskrifter.)[1] Till anmärkningsmål räknas följaktligen icke mål, som t. ex. redogöraren i sin tur med yrkande om betalningsskyldighet kan anhängiggöra mot den, vilken förmenas hava i något hänseende åtnjutit orättmätig fördel. (Dylik person, fysisk eller juridisk, benämnes i förslaget liksom i det följande *sakägare*.) Vidare torde såsom en rätt allmänt antagen regel gälla, att man med termen anmärkningsmål avser blott de mål av nu angiven beskaffenhet, vilka författningsenligt skola upptagas av kammarrätten, antingen i första hand eller på klagan över förvaltningsmyndigheternas beslut. (Den ifråga om denna regels frihet från undantag antydda tvekan gäller mål av t. ex. sådan beskaffenhet som det i regeringsrättens årsbok för år 1917 L 36 avhandlade,[2] vilket, oaktat det icke passerat kammarrätten, möjligen med ett visst fog skulle kunna kallas anmärkningsmål. Att detta mål icke ansågs tillhöra kammarrätten berodde tydligen därpå att kammarrätten icke hade att granska där ifrågavarande räkenskaper.) I varje fall användes benämningen i denna framställning blott om mål, vilka i första hand eller efter förd klagan tillhöra kammarrättens prövning. Genom sist berörda begränsning av begreppet anmärkningsmål uteslutas därifrån, såsom av det följande skall framgå, åtskilliga mål, oaktat de gälla redogörares ekonomiska ansvar och föranledas av erinringar, vilka framställas vid granskning av räkenskaper angående sådana medel, som äro underkastade den med kammarrättens domsrätt sammanhängande statliga räkenskapskontrollen.[3]

För utredning av begreppet anmärkningsmål, sådant detsamma här fattas, är det sålunda nödvändigt att med ledning av gällande bestämmelser undersöka, i vad mån vid räkenskapsgranskning framställda anmärkningar kunna föranleda ersättningskrav mot vederbörande redogörare av beskaffenhet att tillhöra kammarrättens prövning. De grundläggande bestämmelserna härom återfinnas dels i kammarrättens instruktion och dels i förordningen angående behandlingen av extra ordinarie avskrivningsfrågor och anmärkningsmål den 11 december 1830 § 8 och följande. I sistnämnda förordning föreskrives, att »alla förvaltningar äga att resolvera över de anmärkningar, som göras vid underordnades redogörelser, innan de avlämnas till kammarrätten» (numera till riksräkenskapsverket) med skyldighet att lämna besvärshänvisning till kammarrätten, som, enligt vad ovan berörts, jämlikt sin instruktion (1 § 18) har att upptaga besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut i anmärkningsmål. Dessa bestämmelser sammanhänga därmed, att de centrala förvaltningsmyndigheterna utöva kontroll över statsmedelsförvaltningen för respektive förvaltningsgrenar. De anmärkningar, som därvid framställas mot vederbörande redogörare kunna, såsom av de nämnda bestämmelserna framgår, giva anledning till mål, vilka såsom efter förd klagan tillhörande kammarrättens prövning äro att räkna till anmärkningsmålens kategori.

I 1914 års betänkande har (sid. 13 och 14) framhållits, hurusom det kan förekomma, att med anledning av avgiven redovisning eller eljest erinran från

[1] Jfr nedan sid. 144.
[2] Jfr även samma årsbok 1911 F 20 m. fl.
[3] Jfr nedan sid. 88 vid not. 1 samt sid. 92.

överordnad myndighets sida göres mot verkställd utbetalning, utan att dock formlig »anmärkning» vid räkenskapens granskning framställes, och att dylik fråga drages under regeringsrättens prövning. Ett dylikt fall kan uppkomma i exempelvis följande ordning. Därest landsfiskal jämlikt kungörelsen den 14 december 1917 angående ordningen för utbetalning av ersättning av allmänna medel till vittnen i brottmål utbetalat dylik ersättning av medel, som jämlikt 5 § i nämnda kungörelse till honom mot redovisningsskyldighet förskotterats av vederbörande Konungens befallningshavande, och därefter, i sammanhang med redovisning av förskottet, rekvirerar gottgörelse för utlägget, är det tänkbart, att Konungens befallningshavande finner utbetalningen av en eller annan anledning icke hava bort äga rum och fördenskull meddelar beslut, som går ut därpå, att landsfiskalen själv får vidkännas utgiften. Klagan över dylikt beslut föres hos Kungl. Maj:t och prövas av regeringsrätten. Målet passerar sålunda icke kammarrätten[1] och är icke att anse såsom ett anmärkningsmål. Här föreligger alltså ett exempel på att en erinran mot en av en redogörare — ty såsom sådan är givetvis landsfiskalen i sitt förhallande till Konungens befallningshavande att anse — gjord utbetalning av statsmedel föranleder ett mål om redogörarens ekonomiska ansvarighet, vilket dock icke är ett anmärkningsmål. Anledningen till denna i praxis tillämpade åtskillnad torde i det anförda exemplet vara att finna däri, att den av landsfiskalen till Konungens befallningshavande avgivna redovisning icke såsom en *landsfiskalens* redovisning ingår i de räkenskaper, som från länet avlämnas till riksräkenskapsverket för granskning. (Jfr ordalagen i ovannämnda 8 § av 1830 års kungörelse: »Alla förvaltningar — — — — — underordnades redogörelser, *innan de avlämnas till kammarrätten*».) Utbetalningen skall visserligen redovisas i de räkenskaper, som ingå till riksräkenskapsverket, men som redogörare står då icke landsfiskalen utan vederbörande inom länsstyrelsen. Det är sålunda som ett led i *länsstyrelsens* räkenskaper utbetalningen ifråga kommer under riksräkenskapsverkets granskning. Innebörden därav är, att landsfiskalens utbetalning såsom sådan icke kan bokföras såsom en statens utgift. Först om utbetalningen godkännes inom länsstyrelsen, kan densamma avföras såsom en statsutgift i länsstyrelsens räkenskaper; och därest sedan anmärkning vid dessa räkenskapers granskning göres mot samma utbetalning, kan ett anmärkningsmål därav bliva följden. Vederbörande tjänsteman hos länsstyrelsen har då påtagit sig redogörareansvaret. Om däremot länsstyrelsen icke godkänner, att förskottet använts till den ifrågavarande utbetalningen, innebär detta beslut en vägran att övertaga redogörareansvaret och ett förständigande, att landsfiskalen, om han icke kan förbinda sakägaren till återbetalningsskyldighet, själv får vidkännas utgiften. Tydligast framstår måhända sakens rätta sammanhang, om man besinnar, att det icke förefinnes någon djupare skillnad mellan det anförda exemplet och samma fall förändrat därhän, att landsfiskalen aldrig mottagit något förskott, utan själv förskotterat utgiften av egna medel. I själva verket utgör i såväl det ena som det andra av dessa fall hans hänvändelse till Konungens befallningshavande ett yrkande om ersättning för utgift i tjänsten och den omständigheten, att utgiften i det ena fallet bestritts med förskotterade statsmedel är strängt taget blott en yttre tillfällighet, som föranleder, att landsfiskalens eget ersättningsanspråk mot staten ingår som ett led i en redovisning. Samma gräns mellan anmärkningsmål

---

[1] Jfr regeringsrättens årsbok 1917 Ju 75 m. fl.

och icke anmärkningsmål som den nu antydda gäller naturligtvis också för sådana fall, då anmärkning eller erinran göres mot att den redovisande för egen del tillgodoräknat sig viss löneförmån eller dylikt. Därest det nu sagda är riktigt och, såsom fallet torde vara, äger allmängiltighet, skulle såsom regel kunna angivas, att de mål, som jämlikt nyssberörda stadgande i kammarrättens instruktion (1 § 18) dit fullföljas, äro sådana av förvaltningsmyndigheternas granskning föranledda mål, som gälla det ekonomiska ansvaret för de redogörare, vilka bära redogöreransvaret med avseende å till riksräkenskapsverket ingående och de påtalade förvaltningsåtgärderna avseende räkenskaper.

Till anmärkningsmål, som genom fullföljd från andra myndigheter komma under kammarrättens bedömande, skulle också möjligen kunna hänföras de, vilka i kammarrättens instruktion (1 § 19) omnämnas såsom besvär över utslag, meddelade av konsistorierna eller av länsstyrelserna och konsistorierna gemensamt i frågor om orätt förvaltning av eller bristande redovisning för allmänna läroverks och kyrkors med flera dylika medel.[1]

Anmärkningsmål uppkomma emellertid även i stor utsträckning i sådan ordning, att de omedelbart tillhöra kammarrättens upptagande. Kontrollen över statsmedelsförvaltningen utövas nämligen icke enbart av förvaltningsmyndigheterna utan jämväl av särskilda kontrollorgan. Det kan framhållas, att i följd därav dubbelgranskning i stor utsträckning förekommer.[2]

Främst är i sådant hänseende att märka det för hela statsverket gemensamma riksräkenskapsverket. Detta ämbetsverk har enligt den för verket utfärdade instruktionen (given den 17 december 1920) att utöva den centrala kontrollen å statens inkomster och utgifter samt å förvaltningen av statsförmögenheten. I instruktionen lämnas bland annat följande föreskrifter angående denna kontroll. Det åligger verket att tillse, att de räkenskaper och redovisningshandlingar, vilka jämlikt särskilt meddelade bestämmelser skola till ämbetsverket ingivas av statsmyndigheter, statstjänstemän och statsunderstödda inrättningar ävensom av korporationer och enskilda, som erhålla anslag av statsmedel mot redovisningsskyldighet, bliva vederbörligen granskade. Granskningen skall avse att kontrollera, förutom redogörelsernas överensstämmelse med fastställda formulär samt deras riktighet till siffran, att inkomsterna uppburits och redovisats samt utgifterna verkställts och bokförts i enlighet med riksstat, specialstater, utfärdade författningar och eljest givna stadganden, ävensom att i övrigt vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar gällande föreskrifter blivit följda samt nödig sparsamhet och statens bästa iakttagits. Då riksräkenskapsverket finner, att medel, som utbetalats, böra återbäras, eller att medel, som skolat inflyta, icke influtit eller att persedlar icke behörigen redovisats, skall, därest vederbörande icke ställer sig till efterrättelse de anvisningar, som av verket givits för felaktighetens rättande, talan genom därtill av ämbetsverket förordnad tjänsteman utföras inför kammarrätten. Enligt kammarrättens instruktion (1 § 4) har kammarrätten att till behandling och avgörande upptaga mål, som från riksräkenskapsverket dit hänskjutas i anledning av anmärkningar vid de för granskning till riksräkenskapsverket ingående räkenskaperna. Av de nu anförda föreskrifterna torde det

---

[1] Jfr Holm: Nytt Jur. Arkiv 1900 sid. 203.

[2] Detta oavsett den av riksdagens revisorer utövade kontrollen, från vilken här alldeles bortses.

vara klart, att riksräkenskapsverkets kontroll principiellt avses skola sträcka sig till hela statsverkets eller samtliga kronomedels förvaltning. Men där talas också om »statsunderstödda inrättningar» m. m. samt om »andra tillgångar» i motsättning till »kronans medel», varför kontrollen tydligen är avsedd jämväl för andra områden än den egentliga statsförvaltningen och andra medel än egentliga statsmedel. Något svar på frågan, vilka de för granskning till riksräkenskapsverket ingående räkenskaperna äro, lämnas emellertid icke i någondera av de nämnda instruktionerna. Instruktionen för riksräkenskapsverket hänvisar, såsom nämnts, i detta avseende till »särskilt meddelade bestämmelser». Det blir sålunda ytterst dessa särskilda bestämmelser, från vilka man har att inhämta kunskap om gränserna för de förvaltningsområden, beträffande vilka riksräkenskapsverkets verksamhet kan giva anledning till anmärkningsmål. De här åsyftade bestämmelserna äro tämligen spridda. Grundstadgandet utgöres av kungörelsen den 22 januari 1897 angående tiden för avlämnande till kammarrätten (numera riksräkenskapsverket) av de räkenskaper, vilka böra undergå granskning. Tid efter annan hava kompletterande bestämmelser, såsom i nya instruktioner och reglementen för verk och inrättningar, tillkommit. I slutet av den revisionsberättelse, som riksräkenskapsverket den 31 mars 1921 avgivit, hava nu ifrågavarande bestämmelser sammanförts till en förteckning över räkenskaper, som granskas i riksräkenskapsverket, med angivande för varje verk eller inrättning av den bestämmelse, på grund av vilken granskningen utövas. I åtskilliga fall åberopas i sådant avseende allenast, att riksräkenskapsverket genom skrivelse införskaffat räkenskaperna, vilket väl då ansetts kunna ske med stöd av de allmänna bestämmelserna i riksräkenskapsverkets instruktion. Av förteckningen framgår, att hithörande föreskrifter återfinnas i skilda kungörelser, brev, instruktioner, reglementen och dylikt.

De räkenskaper, som sålunda granskas av riksräkenskapsverket, äro först och främst sådana, som angå de statliga myndigheternas förvaltning ej mindre av medel tillhörande det under Konungen lydande statsverket — i motsats till den del av finansförvaltningen, vilken omhänderhaves av riksgäldskontoret — än även av särskilda fonder med mera dylikt. I stor utsträckning hava dessa räkenskaper redan före granskningen i riksräkenskapsverket undergått granskning av de hos skilda förvaltningsmyndigheter anordnade särskilda revisionsorganen. En stor del av de anmärkningsfrågor, som uppkomma hos riksräkenskapsverket, kunna tydligen lika väl vid dessa specialrevisioner eller eljest hos förvaltningsmyndigheterna yppas såsom »anmärkningar, som göras vid underordnades redogörelser». Enligt vad redan antytts, är det emellertid icke blott de egentliga statsorganens räkenskaper, som äro föremål för riksräkenskapsverkets granskning. En del allmänna inrättningar av olika slag hava, oaktat de icke kunna hänföras till de rena statsinstitutionerna, att dit insända sina räkenskaper. Detta sammanhänger då med att inrättningen på ett eller annat sätt understödes av eller är av särskilt intresse för staten, som på sådan grund erhållit anledning att utöva kontroll. Det är emellertid ingalunda fallet, att varje statsunderstödd inrättnings räkenskaper granskas av riksräkenskapsverket. Enligt vad senare i annat sammanhang skall närmare beröras, torde det icke kunna sägas, att för närvarande någon mera konsekvent tillämpad norm är rådande med avseende å frågan, i vilka fall och i vilken utsträckning statsunderstöd skall åtföljas av statlig räkenskapskontroll. Såsom en allmän regel kan angivas, att kommuners och andra menigheters räkenskaper icke äro underkastade dylik kontroll.

Vidare upptagas anmärkningsmål omedelbart av kammarrätten i åtskilliga andra i dess instruktion (1 § 5—8) omhandlade fall. Därav äro sådana anmärkningsfrågor, som till kammarrätten överlämnas av överrevisorer vid statens affärsdrivande verk eller från fångvårdsstyrelsen, tydligen av beskaffenhet att kunna föranledas även av granskning i riksräkenskapsverket. Detta lärer däremot icke vara förhållandet med de till kammarrättens prövning hörande anmärkningar mot förmyndarkammarens i Stockholm förvaltning och räkenskaper, som av vederbörande revisorer i deras berättelse framställas. Till anmärkningsmål, som enligt särskilda stadganden må anhängiggöras i kammarrätten såsom första instans (se instruktionen 1 § 8), höra mål om ersättningsskyldighet för direktionen för tullstatens enskilda pensionsinrättning på grund av felaktig förvaltning.[1]

I den för kammarrätten förut gällande, den 23 december 1908 givna instruktionen angåvos såsom tillhörande kammarrättens prövning, bland annat, »besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut i anmärknings- eller redogörelsemål». I den nuvarande instruktionen nämnas icke »redogörelsemål». Därmed har man, enligt vad uppgivits, emellertid avsett icke att i sak vidtaga någon förändring i vad förut gällt, utan blott att införa en redaktionell förbättring, i det nämligen redogörelsemål ansetts innefattas under benämningen anmärkningsmål.[2]

Även om det sålunda är regel, att i den ordning nu angivits statens räkenskapskontroll vid anledning till anmärkning, som icke utan rättegång uppordnas, resulterar i anmärkningsmål, äro dock härvidlag — utöver vad redan framhållits[3] — vissa undantagsförhållanden att beakta. Tydligt är, att det kan inträffa, att anmärkning, som av granskningen föranledes, avser en felaktighet av sådan beskaffenhet, att för redogöraren bör följa icke blott ekonomiskt utan även kriminellt ansvar. De egentliga anmärkningsmålen äro emellertid blott sådana, som avse endast ekonomiskt ansvar. Föranleder anmärkningen yrkande jämväl om kriminellt ansvar, blir målets processuella behandling olika för olika fall. Enligt kammarrättens instruktion (1 § 1—2) höra till kammarrättens upptagande ej mindre balansmål eller angivelser mot kronans och allmänna verks uppbördsmän och redogörare för tillgrepp och förskingring av sådana dem, under eget ansvar inför kronan eller verket, anförtrodda medel eller persedlar, för vilka redogörelse ingår till riksräkenskapsverket, än även åtal (vanligen kallade fiskaliska aktioner) mot ämbets- och tjänstemän för fel och försummelser i avseende å såväl uppbörden, förvaltningen och redovisningen av nämnda medel och persedlar som ock kontrollen och tillsynen därvid. Regeln är alltså att i dessa fall det kriminella målet, från vilket ersättningsfrågan (den del som annars skulle utgöra »anmärkningsmålet») naturligtvis svårligen kan avskiljas, handlägges av kammarrätten såsom första domstol. Beträffande processen i övrigt förefinnas emellertid avvikelser från processen i anmärkningsmålen, särskilt i det hänseendet att klagan över kammarrättens utslag i balansmål och fiskaliska aktionsmål (enligt 44 § av kammarrättens instruktion) skall föras i nedre justitierevisionen och prövas av högsta domstolen, under det anmärkningsmålen i händelse av missnöje med kammarrättens beslut skola dragas under regeringsrättens prövning. Ett mot en re-

---

[1] Jfr Betänkande med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk, avgivet den 15 augusti 1913, sid. 158—159.

[2] Jfr dock 1914 års betänkande sid. 13—15.

[3] Jfr ovan sid. 86—89.

dogörare riktat ersättningsanspråk kan alltså komma att handläggas av olika högsta instanser, allt efter som detsamma är eller icke är förknippat med ett yrkande om kriminellt ansvar. Sambandet med ett yrkande av sistnämnda beskaffenhet kan vidare i vissa fall till och med föranleda, att en ersättningsfråga, vilken i och för sig vore att behandla såsom ett anmärkningsmål, undandrages även kammarrättens bedömande för att handläggas av allmän domstol eller annan specialdomstol i sammanhang med åtalet. Den ovannämnda regeln om kammarrättens behörighet att upptaga vissa brottmål är nämligen icke undantagslös. Enligt kammarrättens instruktion (1 § 2) äro från kammarrättens kompetensområde med avseende å balansmål och fiskaliska aktionsmål undantagna åtal mot de ämbets- och tjänstemän vid rikets hovrätter, kammarkollegium, kommerskollegium, arméförvaltningen och marinförvaltningen, vilka ifråga om tjänstefel i allmänhet skola åtalas inför högsta domstolen, ävensom mot ämbets- och tjänstemän vid krigsmakten för brott, som förövats under vissa särskilt angivna omständigheter. Ett liknande förhållande synes också med nödvändighet komma att göra sig gällande för andra sådana fall, då en mot vederbörande räkenskaper framställd, av redogöraren bestridd anmärkning visserligen regelrätt leder till ett anmärkningsmål, men kammarrätten icke är behörig att upptaga en av anmärkningen föranledd ansvarsfråga, t. ex. därest anmärkning, som framställes mot förmyndarkammarens i Stockholm förvaltning och räkenskaper, anses böra medföra ej mindre ekonomiskt än även kriminellt ansvar. (Förmyndarkammarens räkenskaper ingå icke till riksräkenskapsverket och av densamma förvaltade medel äro alltså ej sådana, som omförmälas i 1 § 1)—2) av kammarrättens instruktion, men enligt 7) av samma paragraf kan granskningen av berörda räkenskaper leda till anmärkningsmål.)

Nu antydda oregelbundenheter med avseende å vid räkenskapsgranskning uppkomna anmärkningsfrågors behandling leda in på det ingalunda lätt besvarade spörsmålet om den närmare beskaffenheten av grunden för redogörarens genom anmärkningsprocessen realiserade ersättningsplikt, vilken i regel kan mot honom göras gällande oberoende av, huruvida det för honom är möjligt att hålla sig skadeslös hos sakägaren. Av vad ovan anförts framgår, att det kan inträffa, att grunden för det ersättningsanspråk, som i ett anmärkningsmål riktas mot redogöraren, uppenbarligen är en handling eller underlåtenhet av kriminell art. Det *kan* ju nämligen t. ex. inträffa, att, oaktat framställd anmärkning grundas på en handling av påtaglig vårdslöshet från vederbörande redogörares sida, anmärkningen av ett eller annat skäl icke föranleder något ansvarsyrkande mot honom utan blott ett ersättningsyrkande. I sådant fall blir målet ett vanligt anmärkningsmål, alldenstund något åtal icke föreligger,[1] men att anmärkningens kriminella grundval icke röner inverkan av sistberörda rent yttre omständighet är utan vidare klart. Ur denna synpunkt kunde det möjligen ligga nära till hands att antaga, att anmärkningsmålen i allmänhet egentligen vore av brottmåls natur, om än det kriminella inslaget i desamma vore till sin betydenhet växlande. Å andra sidan är det klart, att icke varje den minsta felaktighet i tjänsteutövning kan rubriceras såsom kriminell vårdslöshet, försummelse, oförstånd eller oskicklighet, utan att därutinnan förefinnes en viss gradskillnad, som blir avgörande för frågan, huruvida handling eller underlåtenhet av kriminell art är för

[1] Jfr regeringsrättens årsbok 1911 sid. 75.

handen eller icke. Ser man till anmärkningsmålen i allmänhet, måste det sägas, att de måhända oftast avse frågor, som till synes äga mycket litet gemensamt med vårdslöshet etc. av straffbar beskaffenhet, och det torde ingalunda kunna anföras såsom något för dem gemensamt, att kriminellt ansvar skulle kunna följa, om blott åtal komme till stånd. Ofta angå dessa mål tillämpning av författningar, vilkas innebörd mycket väl kan vara föremål för olika var för sig så rimliga tolkningar, att ingen av dem kan anses som ett utslag av straffbart oförstånd. Men sådant hindrar enligt praxis icke, att det ekonomiska ansvaret kan av vederbörande redogörare till fullo utkrävas. Av ett visst intresse för ifrågavarande spörsmål är den av regeringsrätten uttalade meningen,[1] att då vederbörande redogörare avlidit, innan anmärkning framställts, hans stärbhusdelägare icke hava skyldighet att svara för hans med anmärkningen avsedda ämbetsåtgärd. Enligt allmänna regler kan dock en på brottslig gärning grundad skadeståndsskyldighet, varmed man möjligen skulle vilja jämställa en försumlig redogörares ersättningsskyldighet, icke anses bortfalla genom den brottsliges död.[2] Icke heller kan berörda verkan tilläggas redogörarens död enligt vanliga civilrättsliga regler för sysslomannaskap. Man torde i själva verket nödgas stanna vid att beteckna såväl redogörarens redovisningsskyldighet som själva anmärkningsprocessen såsom egenartade genom praxis utbildade rättsinstitut, vilka icke utan vidare kunna hänföras under dem närstående allmänna rättsregler. Att anmärkningsmålen väl icke kunna inbegripas under benämningen »tvist om avlöningsförmån» etc., torde tydligast framgå därav att i ett anmärkningsmål den avlöningsförmån, varom exempelvis är fråga, icke såsom sådan är föremål för processen mellan parterna. (Här bortses från sådana undantagsfall, då anmärkningen t. ex. gäller en till redogöraren själv utgående avlöningsförmån och anmärkningsmålet sålunda kan sägas faktiskt vara en tvist om avlöningsförmånen.) Parterna äro det allmänna, å ena, och redogöraren, å andra sidan, och löntagaren-sakägaren är icke på något sätt såsom part i verklig mening företrädd i anmärkningsprocessen. Den omständigheten, att det brukar tillåtas sakägaren att föra talan i anmärkningsmålet, kan nämligen icke tillmätas betydelse av verklig partsställning, alldenstund målets utgång icke anses för hans del slutgiltigt förbindande[3] (vilket däremot ifråga om redogörarens ersättningsskyldighet torde vara fallet, se nedan), utan lärer berörda omständighet få betraktas allenast såsom en yttring av den i en del fall till buds stående friheten att påkalla de administrativa myndigheternas beslut med bibehållen rätt att till sist ändock anlita vanlig rättegång. Redogöraren torde i anmärkningsmålet icke kunna anses föra någon talan för sakägaren, oaktat hans argumentering faktiskt måste gå ut på att skydda sakägarens på samma gång som hans eget intresse. I anmärkningsmålet måste visserligen prövas frågan, huruvida löneförmånen etc. rätteligen bör utgå, men något *avgörande* därom träffas icke, utan avgörandet gäller en fråga om skyldighet för redogöraren att på grund av någon med hans tjänsteutövning sammanhängande omständighet till det allmänna utgiva en löneförmånen etc. motsvarande ersättning.

---

[1] Jfr regeringsrättens årsbok 1910 sid. 250.
[2] Jfr allmänna strafflagen 6 kap. 7 §.
[3] Jfr kungl. prop. n:o 157 till 1908 års riksdag sid. 26. Det sagda synes dock ej gälla vid s. k. reservationskrav, angående vilka hänvisas till kammarrättens utlåtande över 1914 års betänkande sid. 38.

Tydligt är, att den i ett anmärkningsmål föreliggande frågan, huruvida t. ex. en resekostnads- och traktamentsersättning rätteligen utbetalats, äger mycket gemensamt med det ovan[1] såsom exempel anförda fallet, då en landsfiskal, som icke är redogörare inför riksräkenskapsverket, av förskotterade medel utbetalat en dylik ersättning, men av Konungens befallningshavande förvägras att vid förskottets redovisning tillgodoräkna sig nämnda utlägg d. v. s. att själv erhålla gottgörelse för en av honom i och för tjänsten gjord utgift. Den erinran, som i sistberörda och andra liknande fall riktas mot avgiven redovisning, föranleder, såsom förut berörts, icke uppkomsten av anmärkningsmål. Likväl kan den redovisande påkalla de administrativa myndigheternas och i sista hand regeringsrättens beslut över sitt yrkande att varda gottgjord för utlägget, varjämte möjlighet i allmänhet torde föreligga för honom att vid domstol göra detta sitt yrkande gällande. Ett dylikt mål är tydligen att beteckna såsom en tvist om den honom tillkommande ersättningen för utlägget. Trots den påtagliga likheten i sak mellan ett sådant fall och en i anmärkningsmål uppkommen fråga om skyldighet för redogörare att ersätta vad han anses hava obehörigen av allmänna medel utbetalat, lärer på grund av de formella skiljaktigheterna ett anmärkningsmål — liksom ett sådant i regel icke kan sägas vara en tvist om avlöningsförmån etc. — knappast heller vara att karaktärisera såsom en tvist om redogöraren tillkommande ersättning för utlägg i tjänsten.

I anslutning till vad som uttalas i 1914 års betänkande (sid. 14—15) torde man vara berättigad antaga, att frågan om redogörarens ersättningsskyldighet städse blir definitivt avgjord i anmärkningsmålet, enär, såsom i nämnda betänkande andrages, de anmärkningsmål, som omedelbart upptagas av kammarrätten, tydligen äro undandragna allmän domstol och det, med hänsyn till detta förhållande, synes ligga nära till hands att även åt stadgandena i 1830 års förordning och därtill sig anslutande bestämmelser i kammarrättens och de förvaltande verkens instruktioner giva en tolkning i samma riktning. Därest denna åsikt är riktig, giva anmärkningsmålen och, under förutsättning att benämningen anmärkningsmål omfattar även redogörelsemål,[2] icke heller de sistnämnda anledning till sakkonflikter. Såtillvida synes dock denna regel lida en viss inskränkning som, enligt vad förut berörts, det icke kan anses uteslutet, att en sakägare, vilken begagnat sig av den honom i praxis medgivna friheten att yttra sig och t. o. m. anföra besvär i anmärkningsmålet, kan, om detta går i för honom ogynnsam riktning, föranleda, att den rättsfråga, varom anmärkningsmålet rör sig, drages till allmän domstol i form av tvist om honom tillkommande förmån eller dylikt.[3] Därest så sker och frågan av allmän domstol besvaras på annat sätt, står detta onekligen åtminstone på gränsen till sakkonflikt.

De kort härförut[1] berörda, med anmärkningsmålen i viss mån likartade men till desamma icke hänförliga mål, som angå anspråk på ersättning för gjord utgift etc. eller på löneförmån av ett eller annat slag och som kunna uppkomma i samband med redovisning av sådan redogörare, vilken icke har redogörareansvar inför riksräkenskapsverket, synas däremot i motsats till anmärkningsmålen kunna tänkas giva anledning till rena sakkonflikter, ity att de administrativa myndig-

[1] Jfr ovan sid. 88 vid not. 1.
[2] Jfr ovan sid. 91 vid not. 2.
[3] Jfr ovan sid. 93 vid not. 3.

heternas, inklusive regeringsrättens, beslut i fråga om dylika anspråk icke kunna lägga hinder i vägen för att anspråken, om de över huvud tillhöra allmän domstols bedömande, där prövas. Frågan om dylika konfliktmöjligheters undanröjande torde på det hela taget sammanfalla med frågan om sakkonflikterna i allmänhet beträffande mål om avlöning och pension m. m., vilken fråga längre fram behandlas. Såsom redan framhållits, torde dylika sakkonflikter åtminstone i viss utsträckning lämpligen böra förebyggas därigenom att respektive tvistemål överflyttas från de allmänna domstolarna till den särskilda instansordningen. Därmed äro dock icke alla konfliktmöjligheter beträffande mål om ersättning åt redogörare för deras utlägg etc. tagna i betraktande.

Regresskonflikter kunna nämligen förorsakas såväl av sistberörda slag av mål som också av de egentliga anmärkningsmålen. Så snart över huvud fråga om skyldighet för redogörare att på grund av felaktighet i hans förvaltning eller annan orsak själv vidkännas utgift eller brist kan i administrativ väg prövas i sista hand av regeringsrätten samt redogöraren, om denna prövning går honom emot, kan tänkas vid allmän domstol söka återvinning av sakägaren, är möjlighet till regresskonflikt för handen. Med denna benämning avses här nämligen konflikt mellan olika beslut å ena sidan av regeringsrätten angående redogörares ekonomiska ansvarighet — vare sig densamma blivit aktuell på grund av formlig »anmärkning» eller annan erinran mot en hans redovisning eller till följd av vägran att medgiva ersättning för någon av honom i tjänsten eller på grund av erhållet uppdrag bestridd utgift — och å andra sidan av allmän domstol i tvistemål angående redogörarens motsvarande regressanspråk mot sakägaren. (Dylika tvistemål kallas i det följande *regresstvister*, varunder dock hänföras tvistiga anspråk i allmänhet riktade mot vederbörande sakägare, alltså även oavsett om anmärkning etc. mot redogöraren förelupit.)[1] Frågan om regresskonflikternas förebyggande har därför samband icke blott med de egentliga anmärkningsmålen. Detta lärer dock knappast behöva medföra de förebyggande åtgärdernas utsträckande utöver vad anmärkningsmålen föranleda, alldenstund det område, där anmärkningsmål kunna uppkomma och giva anledning till regresskrav, torde i stort sett täcka området för övriga till konflikt möjligen ledande regresstvister av ifrågavarande slag.[2]

Regresskonflikternas förebyggande.

Medlet att förebygga regresskonflikterna måste efter allt att döma sökas i ett överflyttande från de allmänna domstolarna till den särskilda administrativa instansordningen av tvistemål, som kunna uppstå genom redogörarnas regresskrav mot sakägarna. Huvudvikten ligger på att särskilt den högsta instansen blir gemensam för, å ena sidan, målen mot redogörarna och, å andra sidan, redogörarnas mål mot sakägarna. Att nå detta syfte genom anmärkningsmålens överflyttande till de allmänna domstolarna lärer, såsom redan förut i annat sammanhang berörts, icke låta sig göra. I och för sig skulle önskemålet att förekomma regresskonflikter icke behöva leda till, att *alla* tvister om hithörande tvisteföremål flyttades från de allmänna domstolarna till den särskilda instansordningen, utan det skulle givetvis för nämnda syfte vara tillräckligt, om dylika tvister, i den

[1] Jfr nedan sid. 145.
[2] Jfr dock ovan sid. 87 vid not. 2.

mån de grunda sig på sådana *regressanspråk*, varom fråga är, gjordes till föremål för en dylik överflyttning. Det torde emellertid ligga i öppen dag, att en sådan begränsning icke kan betraktas såsom fullt lämplig. Den skulle innebära att yttre, mera tillfälliga omständigheter, vilka så att säga känneteckna själva uppränningen till tvisten, skulle få avgöra, huruvida eljest till sin natur likartade tvister vore tillhöriga det ena eller andra slaget av domstolar. Utan tvivel torde det vara riktigast att i stället, där så kan ske, tvister om samma föremål för alla fall handläggas av samma slags domstolar, oberoende av partsställning och andra mera växlande omständigheter. Det är ju i själva verket alldeles samma tvist som föreligger i det fall, att löntagaren av staten yrkar utbekommande av en löneförmån, som då anspråk mot löntagaren väckes om återbärande av löneförmånen, naturligtvis under förutsättning att i båda fallen åberopas samma skäl för och emot löneförmånens utbekommande respektive behållande. Överflyttningen från de allmänna domstolarna av de tvistemål, som kunna föranleda regresskonflikter, bör sålunda, i den mån sådan överflyttning över huvud taget prövas kunna ske, helst äga rum i sådan omfattning beträffande respektive tvisteföremål, att samtliga tvister angående ett och samma tvisteföremål hänvisas till den särskilda instansordningen. Det må i detta sammanhang framhållas, hurusom en enligt denna princip företagen överflyttning av tvistemål för undvikande av regresskonflikter enligt sakens natur i stor utsträckning kommer att verka jämväl till uppnående av syftet att förekomma sakkonflikter.

Frågan om att undantaga redogörares regressanspråk mot sakägare från de allmänna domstolarnas prövning har långt tidigare varit uppe på dagordningen, nämligen i anledning av en riksdagens skrivelse till Kungl. Maj:t den 15 maj 1878. För detta ärende har utförligt redogjorts i kammarrättens utlåtande över 1914 års betänkande.[1] Här skola därför blott huvuddragen i korthet beröras. Riksdagsskrivelsen var föranledd av hänsyn till vissa svårigheter för kronans uppbördsmän och redogörare med avseende å realiserandet av deras regressanspråk mot vederbörande sakägare. Konfliktsynpunkten var ju på den tiden ännu icke aktuell. I skrivelsen, som utmynnade i en anhållan om utfärdande av bestämmelser rörande sättet och ordningen för anmärkningsmåls utförande mot enskild person i fråga om för högt uppburen likvid av statsmedel, anfördes bland annat att riksdagen funnit med rättvisa och billighet överensstämmande, att en tjänsteman, som kunde åläggas återbära statsmedel, vilka kommit enskild person till godo, även borde förhjälpas att utan tidsutdräkt och kostnader av dem, som medlen uppburit, erhålla ersättning. Kammarrätten avgav den 23 december 1881 utlåtande över skrivelsen av huvudsakligast följande innehåll. Därest riksdagens framställning funnes böra föranleda lagstiftning, ansåge kammarrätten sig böra hemställa, att Kungl. Maj:t täcktes förordna, bland annat, *att* över anmärkning, som i kammarrättens revisionsavdelning eller advokatfiskalskontor, vid granskning av räkenskaper för kronans eller andra allmänna medel eller persedlar, uppkommit mot ämbets- och tjänsteman för uraktlåten påföring eller indrivning, oriktig utbetalning eller annat felaktigt förfarande i avseende på uppbörden, förvaltningen eller redovisningen, jämväl måtte höras den, som av det anmärkta förhållandet dragit fördel; *att* tjänstemannen skulle anses hava avstått från rättigheten att få

[1] Jfr kammarrättens utlåtande sid. 31 och följande.

annan vederbörande i målet hörd, där tjänstemannen ej inom honom förelagd förklaringstid visade, att anmärkningen blivit vederbörande i behörig tid och ordning delgiven, eller laga hinder därför anmälde; *att* vad som till följd av anmärkning fastställdes till betalning skulle gäldas av den tjänsteman eller myndighet, som varit till anmärkta förlusten vållande, med rätt för denne att, utan vidare rättegång, av den, som genom den anmärkta felaktigheten dragit fördel, där denne blivit i målet hörd, eller av hans i målet hörde rättsinnehavare undfå gottgörelse; börande sistnämnda part eller hans rättsinnehavare ansvara för ersättningen av den del av fastställda anmärkningsbeloppet, som ej kunde hos tjänstemannen uttagas; *att* tjänstemans dittillsvarande rätt att vid allmän domstol återsöka vad han i anmärkningsmålet förpliktats utgiva skulle upphöra; *samt att* vad nu sagts skulle i tillämpliga delar gälla även i fråga om fiskaliska, inför kammarrätten anställda aktioner samt i sådana anmärkningsmål, som av annat ämbetsverk eller annan myndighet handlades. Kammarrätten ifrågasatte dock lämpligheten av en lagstiftning i överensstämmelse med berörda förslag, oaktat detsamma syntes vara det bästa möjliga för avhjälpande av de av riksdagen anmärkta olägenheter. De föreslagna bestämmelserna syntes nämligen, även om de i allmänhet komme att bereda i anmärkningsmål svarande ämbets- och tjänstemän större trygghet ifråga om återvinning, likväl i vissa avseenden för dem medföra andra olägenheter, som icke vore mindre betydande än de, vilkas avhjälpande med förslaget åsyftades. Sålunda bleve tiden, inom vilken regressanspråk skulle göras gällande, betydligt inskränkt och den skyldighet att delgiva anmärkningen med stundom talrika sakägare, vilken skulle åvila redogöraren, kunde ej sällan bliva avsevärt betungande samt lätt komma att föranleda dröjsmål med anmärkningsmålets avgörande. Därest åter målet avgjordes utan att delgivning med vederbörande sakägare avvaktades, kunde detta hava till följd, att redogöraren utan eget förvållande förlorade sin rätt till återvinningstalan. Vid föredragning av ärendet den 22 december 1882 fann Kungl. Maj:t riksdagens skrivelse icke till någon Kungl. Maj:ts åtgärd föranleda. Såsom skäl för detta beslut anfördes främst, att, sedan preskriptionstiden för uppbördsmäns och redogörares ansvarighet dåmera blivit genom kungörelsen den 26 mars 1881 förkortad från tioårig till treårig, något behov av lagstiftning i det av riksdagen angivna syfte kunde antagas icke vidare komma att i avsevärd mån göra sig kännbart.

I proposition till 1908 års riksdag (n:r 157) angående reglering av löneförhållandena m. m. vid kammarrätten har chefen för finansdepartementet, efter att hava erinrat om de regresskonflikter, som kunna bliva en följd av anmärkningsprocessen, anfört, att den i 1878 års riksdagsskrivelse berörda frågan kommit i ett väsentligen ändrat läge, sedan förslag väckts om anordnande av en verklig administrativ process. I sammanhang med lagstiftningsåtgärder i sådant syfte syntes böra komma under omprövning, huruvida ej den möjlighet borde avskäras, som för närvarande stode öppen för en prövning under civilprocessens former av förhållandet mellan redogöraren och den enskilde. Ty jämväl detta förhållande vore dock i grunden icke ett privat utan ett publikt rättsförhållande, som, i likhet med vad som gällde för mål om avlöning och dylikt, grundades å den enskildes ställning såsom statstjänare eller å utförandet av ett allmänt uppdrag, och ett avgörande av anmärkningsfrågan borde med hänsyn till det förpliktande, som därav kunde följa, göras lika bindande för dem båda.

Rättsförhållandet mellan redogöraren och den enskilde, vilken av redogöraren uppbär löneförmån eller annan likvid, torde väl emellertid i själva verket få anses sammanfalla med det rättsförhållande, som består mellan den enskilde och det allmänna, å vars vägnar redogöraren handlar. En regresstvist mellan redogöraren och den enskilde sakägaren om en löneförmån eller en likvid blir då att betrakta blott såsom ett specialfall av tvister i allmänhet om det ifrågavarande tvisteföremålet. Att under alla förhållanden betrakta sådana regresstvister såsom härrörande från publika rättsförhållanden, är givetvis otänkbart, då detta skulle innebära, att varje rättsförhållande, däri statsverket eller någon dess räkenskapskontroll underkastad inrättning är part, vore att anse såsom publikt. Tydligt är dock att t. ex. staten i sin affärsdrivande verksamhet kan vara engagerad i rent privaträttsliga förhållanden, ur vilka till regresskonflikter ledande tvistefrågor kunna tänkas uppstå. I dylika fall kan uppenbarligen ett överflyttande av regresstvisterna till administrativ domstol icke i någon mån motiveras med offentligrättslig karaktär hos de förhållanden, ur vilka de tvistiga anspråken härledas. I övrigt torde beträffande uppfattningen om publik natur hos respektive rättsförhållanden såsom skäl för domsrättens förläggande till sådan domstol få hänvisas till vad därom i annat sammanhang anföres.[1]

Att regresstvisterna däremot icke hänföra sig till samma rättsförhållanden som anmärkningsmålen torde i anslutning till vad förut anförts vara tydligt. Det synes då knappast lämpligt att i terminologin skilja regresstvisterna från övriga tvister om respektive tvisteföremål och utan vidare låta dem täckas av beteckningen anmärkningsmål. En annan sak är, att praktiska hänsyn möjligen leda därtill, att den processuella behandlingen av anmärkningsmål och regresstvister, i den mån de senare må komma att överflyttas till administrativ domstol, i större eller mindre utsträckning bör göras för dem gemensam. Frågan härom är vidkommande regresstvisterna en detalj av det vidsträcktare spörsmålet, som längre fram skall närmare beröras, huru processförfarandet bör ordnas för de tvister, som hänföras till den särskilda instansordningen. I vad mån ett sammanförande med avseende å själva rättegångsförfarandet av anmärkningsmål och regresstvister är av omständigheterna påkallat, lämnas därför tillsvidare åsido. Emellertid må framhållas, att ett dylikt eventuellt sammanförande icke bör och på intet sätt behöver innebära, att de sålunda sammanbragta grupperna av mål så helt uppgå i varandra, att den yttre gränsskillnaden dem emellan utplånas. Även om sålunda en i viss mån gemensam handläggning av anmärkningsmålen och de med dem i samband stående regresstvisterna befinnes ändamålsenlig, bör det fasthållas, att frågan därom blott är en lämplighetsfråga och att regresstvisternas överflyttning i och för sig icke nödvändigtvis föranleder någon ändring i gällande stadganden angående anmärkningsmålen, vilka redan nu handläggas av de domstolar, kammarrätten och regeringsrätten, som föreslås skola ingå i den tilltänkta särskilda instansordningen.

Det förslag, som innefattades i kammarrättens utlåtande av år 1881, var uppenbarligen inriktat på allenast själva regresstvisternas överflyttande och uppgående i anmärkningsmålen. Såtillvida var det emellertid å andra sidan ganska vittomfattande, som man synes hava avsett, att alla till anmärkningsmål sig hän-

---

[1] Jfr sid. 66 och följande samt sid. 105.

förande regresstvister, oavsett vad tvisterna eljest rörde sig om, skulle komma att uppgå såsom led i själva anmärkningsmålen. Även i sitt utlåtande över 1914 års betänkande har kammarrätten (sid. 38) uttalat sig för att man icke i fråga om regresskonflikternas förebyggande borde behandla anmärkningsmålen olika allt efter föremålet för anmärkningen. I nyssnämnda betänkande åter har frågan lämnats öppen, i det därom (sid. 81) anförts, bland annat, att det tydligen vore önskvärt, att densamma, i allt fall såvitt anginge anmärkningar rörande utbetalda avlöningar och pensioner m. m., som tillhörde nu föreliggande ämne, vunne sin lösning i sammanhang med de lagstiftningsfrågor, som i övrigt vore föremål för behandling.

Redan i det föregående har den åsikten uttalats, att det icke är lämpligt, att i överflyttningshänseende behandla regresstvisterna såsom något särskilt för sig, utan att frågan om förändring av forum bör tagas i övervägande allsidigt för varje särskild grupp av tvisteföremål utan hänsyn till partsställningen, anledningen till tvistens uppkomst eller dylikt. Den egenskapen hos en viss kategori tvisteföremål, att regresstvister av ifrågavarande slag därom kunna uppkomma, är naturligtvis i och för sig ett mycket vägande skäl för överflyttande av tvister i allmänhet och därmed också regresstvister om samma tvisteföremål till den administrativa instansordningen. Men klart är å andra sidan, att saken måste betraktas även ur andra synpunkter och att det väl låter tänka sig, att önskvärdheten av regresskonflikternas förebyggande icke kan över hela linjen bliva i dylik ordning tillgodosedd. Om man betänker, att statens räkenskapskontroll, som kan leda till anmärkningsmål, sträcker sig över statsverkets ekonomiska förvaltning med dess mångfald av frågor, vilka kunna beröra icke blott offentligrättsliga utan jämväl rent privaträttsliga förhållanden, i vilka staten har del, torde det te sig såsom tämligen självfallet, att en allmän överflyttning av tvister om samtliga de tvisteföremål, med avseende å vilka regresstvister av ifrågavarande slag kunna uppstå, knappast kan komma i fråga. Då statsverket naturligtvis kan ekonomiskt engageras i privaträttsliga förhållanden av skilda slag, skulle en dylik överflyttning i själva verket leda till, att snart sagt alla slag av förmögenhetsrättsliga tvister — så snart nämligen staten däri hade del — skulle kunna komma att bedömas icke av de allmänna utan av de administrativa domstolarna i den särskilda instansordningen. Detta vore en föga mindre godtycklig och inkonsekvent gräns mellan den allmänna och den administrativa jurisdiktionen än om enbart själva regresstvisterna överflyttades till den särskilda instansordningen. Att staten är part i ett rättsförhållande är ju nämligen i och för sig på intet sätt ägnat att förläna samma rättsförhållande en särskild juridisk karaktär, som utgör skäl för en annan processuell behandling av därifrån härrörande tvister än av tvister uppkomna ur andra likartade rättsförhållanden.

I en stor del anmärkningsmål är fråga om sådana utbetalningar, att, även om redogöraren ålägges ersättningsskyldighet, någon återvinningstalan mot tredje man enligt sakens natur icke är möjlig. Detta gäller framförallt i stor omfattning de ganska talrika fall, då anmärkningen går ut på att vederbörande redogörare överskridit visst anslag eller verkställt obehörig utbetalning därifrån genom inköp eller annorledes. Såsom registret till regeringsrättens årsbok utvisar, finnas många exempel därpå. Det kan gälla inköp av möbler och annat, utbetalning av ersättning för visst arbete etc. Regelmässigt ligger då saken så, att varje rättslig

grund saknas för ett yrkande, att det köp, varom fråga är, skulle gå åter, eller att ersättning skulle återbäras av den, som uppburit densamma, eller över huvud taget för att av någon tredje man utkräva gottgörelse. I sådana fall föreligger tydligen ingen fara för regresskonflikter. Det sistnämnda gäller även för de anmärkningsmål, som angå skattskyldigas utskylder och som föranleda s. k. reservationskrav, i vilket avseende hänvisas till kammarrättens utlåtande över 1914 års betänkande (sid. 38—39). I stor utsträckning kunna emellertid anmärkningsmålen föranleda regresskonflikter, ehuru det naturligtvis mer än en gång kan sättas ifråga, huruvida någon regressrätt gentemot sakägare är för handen. Föremålet för anmärkningen kan, såsom nämnts, hänföra sig till såväl offentligrättsliga som privaträttsliga förhållanden. Stundom kan det också vara i någon mån omstritt, i vad mån det ena eller andra är fallet. Så ifråga om avlöningsförmåner, vilka ofta utgöra föremål för anmärkning. Begreppet avlöningsförmåner fattas här liksom eljest i denna framställning i samma vidsträckta bemärkelse som i lagen om regeringsrätten, sålunda omfattande exempelvis ersättning för utförande även av ett mera tillfälligt uppdrag. Ingenting hindrar, att uppdraget kan vara av otvivelaktigt privaträttslig natur, oaktat ersättningen utgår av statsmedel och behörigheten av densammas utbetalande följaktligen kan komma att prövas i anmärkningsväg. Det vanligaste torde dock enligt sakens natur vara, att de avlöningsförmåner, som utgå av statsmedel eller andra under statsmyndigheternas kontroll stående medel, hava avseende å tjänsteförhållanden av åtminstone i viss mån offentligrättslig prägel. Detsamma gäller resekostnads- och traktamentsersättning. Annan ersättning, som utbetalas av statsmedel och vid räkenskapsgranskningen kan föranleda anmärkning, kan givetvis förekomma i rättsförhållanden av skiftande natur. Exempel härpå kunna hämtas från de av regeringsrätten avdömda anmärkningsmålen. En officer förpliktades[1] i ett fall att återgälda vad genom hans tillskyndan utbetalats till en länsdetektiv för polisundersökning. Frågan gällde, huruvida länsdetektiven författningsenligt var för sin tjänsteprestation berättigad till ersättning av statsmedel. I ett annat fall[2] hade en fartygschef av statsmedel till vissa personer utbetalat ersättning för skador, vilka genom svallvågor från fartyget åstadkommits å bryggor vid vattendrag. I anmärkning, som mot utbetalningen gjordes, anfördes huvudsakligen följande. Räkenskapshandlingarna utvisade icke, att fartyget gått med större än tillåten fart eller att, även om så varit fallet, sådana förhållanden i övrigt varit för handen, att vederbörande skäligen kunnat finnas berättigade till ersättning för de timade skadorna. Ej heller förelåge utredning därom, att statsverket skolat i sista hand vidkännas eventuell skadeersättning och föreskrifter saknades i allt fall, enligt vilka fartygschefen ägt göra utbetalningarna av anslagna medel. In på den rena privaträttens område leder slutligen följande i anmärkningsväg handlagda ersättningsfråga. Anmärkning framställdes[3] mot regementsintendent på den grund, att till en kvarnägare utbetalats ersättning med visst belopp för uppfordring och tillsläppande av vatten för regementets behov, ehuru denne enligt kontrakt varit skyldig tillhandahålla vatten mot viss lägre ersättning. I samtliga nu omförmälda tre fall förpliktades vederbörande, som voro ansvariga för utbetal-

[1] Jfr regeringsrättens årsbok 1916 S 10.
[2] Jfr ibid. 1913 S 26.
[3] Jfr ibid. 1912 L 17.

ningarna, att ersätta vad som obehörigen utgivits, dock att i det sist anförda exemplet Kungl. Maj:t på ansökan medgav, att vid den verkställda utbetalningen finge bero. Uppenbart torde vara, att i den mån regresskrav kunna tänkas i sådana fall som de två sist anförda, det icke kan vara lämpligt att draga tvister, avseende dylika krav, från de allmänna till de administrativa domstolarna. Ett annat exempel på, hurusom rent civilrättsliga frågor kunna komma under bedömande i anmärkningsväg, utgör en anmärkning, som gick ut på skyldighet för redogörare att gälda ersättning, motsvarande upplupen ränta, på den grund att efter hållna skogsauktioner skogsförsäljningsmedel icke i rätt tid av vederbörande köpare inlevererats till statskassan.[1] Ett vidsträckt fält, där anmärkningar kunna uppkomma, ehuru de i verkligheten där synas vara jämförelsevis sällsynta, är pensionsväsendet, såvitt det kontrolleras av staten. I nämnda utsträckning är pensionsväsendet tydligen åtminstone av övervägande offentligrättslig natur. Anmärkningar kunna tänkas såväl ifråga om behörigheten av gjorda utbetalningar av pensionsbelopp som beträffande underlåten indrivning av pensionsavgifter. Till den offentliga rättens område äro slutligen att hänföra de i anmärkningsmål ganska ofta förekommande frågorna om statsbidrag och dylikt.

Med det nu anförda torde de väsentligaste typerna av anmärkningsmål vara omnämnda. De exempel, som anförts, synas bekräfta, att överförandet av tvistemål till den särskilda instansordningen icke gärna kan företagas i den utsträckning, som önskvärdheten av regresskonflikternas förebyggande i och för sig skulle betinga. Det spörsmålet inställer sig då, var en naturlig och ändamålsenlig gräns kan vara att finna för bestämmande av vilka tvistemål må göras till föremål för sådan överflyttning i syfte att förebygga regresskonflikter. Det vill synas som om man därvid skulle kunna erhålla god ledning genom att beakta den skillnad, som förefinnes inom hithörande grupper av rättsförhållanden ur synpunkten av deras mera offentligrättsliga eller mera privaträttsliga karaktär. Ty om än, såsom i annat sammanhang gjorts gällande, den offentligrättsliga karaktären hos ett rättsförhållande icke i och för sig synes utgöra ett självständigt skäl för att ur rättsförhållandet härrörande tvister om löner och dylikt hellre böra bedömas av administrativa än allmänna domstolar, måste det å andra sidan medgivas, att det administrativa avgörandet åtminstone i allmänhet ägnar sig bättre för offentligrättsliga än för privaträttsliga tvister och att därför — när något annat skäl, såsom i nu förevarande hänseende faran för regresskonflikter, talar för en överflyttning av tvister till en administrativ instansordning — det möter långt mindre betänkligheter att vidtaga en dylik åtgärd med avseende å tvister av det förra än av det senare slaget.

Vid en överblick av de skilda grupper anmärkningsmål, vilka kunna tänkas leda till regresskonflikter, kan man icke undgå att observera, att de i stor utsträckning hava avseende just å sådana avlöningsförmåner, pensioner, pensionsavgifter, ersättningar och statsbidrag, som omförmälas i 2 § 4:o) av lagen om regeringsrätten. Då nu utstakningen av regeringsrättens kompetensområde skett med bland annat det syftet för ögonen att dit hänföra mål av allenast mera offentligrättslig prägel — en strävan som i omförmälda lagrum torde få anses hava tagit sig uttryck i orden »allt enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser» samt »enligt

[1] Jfr regeringsrättens årsbok 1916 sid. 173.

gällande författningar — så synes med stöd av vad förut anförts kunna sägas, att ett överförande från de allmänna domstolarna till den särskilda instansordningen av *tvister om sådana i berörda lagrum avsedda avlöningsförmåner etc., till vilka den statliga räkenskapskontrollen sträcker sig*, skulle stå i en viss överensstämmelse med naturen hos de rättsförhållanden, vilka sålunda bleve föremål för administrativa domstolars bedömande, samtidigt som en sådan åtgärd onekligen skulle innebära ett mycket väsentligt steg i riktning mot undanröjande av faran för regresskonflikter. Redan i detta sammanhang må dessutom framhållas, att en dylik begränsning av överflyttningsåtgärden medför, att densamma ungefärligen sammanfaller med den reform i samma riktning, som i det följande kommer att förordas till förebyggande av faran för sakkonflikter.

Att möjligheten till uppkomst av regresskonflikter icke helt avlägsnas, är däremot den angivna begränsningens mera ofördelaktiga konsekvens. Såsom förut påpekats, lärer det emellertid knappast låta sig göra att genom ändrade forumbestämmelser fullständigt förebygga dylika konflikter, då detta på ett föga följdriktigt sätt skulle leda till vissa rent privaträttsliga tvistemåls förläggande till administrativ domstol. I praktiken torde väl dock knappast olägenheter i någon större utsträckning av den nämnda begränsningen vara att förvänta. I detta sammanhang synes lämpligen kunna bringas i åtanke en redan nu till buds stående utväg, som torde kunna utnyttjas för att i särskilda fall förekomma befarade regresskonflikter, nämligen den möjlighet, som städse måste anses stå kronan öppen, att direkt mot sakägare göra gällande kronan tillkommande rättsanspråk på grund därav, att genom redogörares förfarande orättmätig ekonomisk förmån tillskyndats sakägaren. I den ovan berörda propositionen till 1908 års riksdag angående reglering av löneförhållandena m. m. vid kammarrätten har (sid. 28) erinrats om, hurusom, när redogörare avvikit och förfarandet mot honom med anledning därav förfallit, man använt sig av den utvägen att efter remiss till kammarrättens advokatfiskal bereda denne tillfälle att till domstol instämma den eller dem, till vilka en såsom oriktig anmärkt utbetalning skett. Att en dylik åtgärd kan vidtagas även om den betingas av andra skäl än redogörarens avvikande synes uppenbart. Därest nu den i något anmärkningsmål till bedömande föreliggande rättsfrågan, såvitt den angår sakägarens rätt, icke faller inom den administrativa instansordningens kompetensområde, utan tillhör allmän domstol, vilket tydligen innebär att frågan såsom rättstvist betraktad hör till dylik domstol och av administrativ myndighet kan bedömas blott såsom en incidenspunkt i anmärkningsmålet, samt frågan dessutom är tvivelaktig och saken i övrigt är av beskaffenhet, att en regresskonflikt skäligen kan befaras, så skulle, synes det, såsom en icke otänkbar åtgärd kunna anses, om anmärkningsmålets avgörande uppskötes i avbidan på utgången av ett mot sakägaren under tiden vid allmän domstol inlett rättsligt förfarande. Förutom att därigenom regresskonflikt i det särskilda fallet bleve förebyggd, skulle åtgärden måhända stundom framstå såsom en av omständigheterna motiverad gärd av billighet mot redogöraren i dennes ofta nog vanskliga ställning.

Innan kapitlet om regresskonflikterna lämnas, må ännu en sak påpekas. Förut[1] har framhållits, hurusom det kan inträffa, att en vid räkenskapsgransk-

---

[1] Jfr ovan sid. 91 och följande.

ning framställd anmärkning, som i samband med ersättningsanspråk mot redogöraren anses böra medföra jämväl yrkande om påföljd för honom av kriminell art, kan giva upphov till åtal, som antingen i första hand eller efter fullföljd från kammarrätten tillhör allmän domstols handläggning och prövning eller som skall upptagas av krigsdomstol. Därest i dylikt fall eventuell tvist mellan redogöraren och sakägaren om återvinning skall handläggas enligt den särskilda instansordningen, föreligger här tydligen, åtminstone teoretiskt sett, möjlighet till en de förut avhandlade regresskonflikterna motsvarande konflikt. Det vill emellertid synas som om det skulle leda till onödigt invecklade bestämmelser och vara av praktiska hänsyn tämligen opåkallat att meddela särskilda föreskrifter i ändamål att förebygga alla tänkbara konflikter av sådan beskaffenhet. Man skulle då meddela bestämmelser av den innebörd, att närhelst fråga om redogörares ersättningsskyldighet, såsom grundad på kriminell vårdslöshet eller annat brottsligt förfarande, kunde komma under allmän domstols (eller eventuellt krigsdomstols) prövning, det också vore sörjt för, att tvist mellan redogöraren och sakägaren angående motsvarande betalningsskyldighet för den sistnämnde hörde till samma domstols behandling. Dylika bestämmelser skulle då bilda undantag från regeln, att dessa tvister skulle handläggas enligt den särskilda instansordningen. Det förefaller dock knappast troligt, att därmed något av verklig betydelse vore vunnet. Man får givetvis förutsätta, att de allmänna domstolarna (respektive krigsdomstolarna), därest ifrågavarande tvistemål tillhöra administrativ domstol, i brottmål av nyss berörd beskaffenhet söka begränsa sitt dömande till det påstådda brottsliga förfarandet samt dess kriminella och ekonomiska följder för den åtalade. Det torde då icke förefinnas mycken sannolikhet för regresskonflikter i dylika fall. Frikännes den åtalade bade från kriminellt och ekonomiskt ansvar, saknar han tydligen anledning att anhängiggöra regresstvist mot sakägaren, och dömes han till ansvar och ersättningsskyldighet med anledning av en felaktig utbetalning, föreligger väl ytterst ringa utsikt, att i en eventuell regresstvist regeringsrätten skall förklara utbetalningen riktig. Det torde för övrigt vara något ganska sällsynt, att i brottmål förekomma frågor, vilka kunna tänkas leda till regresskonflikter. Då det dessutom synes bäst förenligt med enkelhet och reda, att regeln om de administrativa domstolarnas kompetens med avseende å dit överförda tvister icke göres till föremål för undantagsbestämmelser av så oregelbunden innebörd som de antydda, lära dylika bestämmelser helst böra undvikas.

Sakkonflikterna.

Frågor om den administrativa domsrättens utsträckande till tvister, vilka icke kunna föranleda konflikter.

I det föregående har framhållits, hurusom de föreslagna åtgärderna till förebyggande av regresskonflikter på här ifrågavarande område i stor omfattning sammanfalla med åtgärder i syfte att förekomma sakkonflikter, ett förhållande som förklaras därav att regresstvister om det ena eller andra tvisteföremålet icke äro till arten utan blott till den yttre formen skilda från sådana tvister om samma tvisteföremål, vilka giva anledning till sakkonflikter, samt att det — alldeles oberoende av faran för sakkonflikter — icke synes lämpligt att vid förebyggandet av regresskonflikter genom överflyttning av mål från de allmänna domstolarna skilja på tvister om samma tvisteföremal och sålunda göra blott regresstvisterna till föremål för överflyttningen. De hithörande frågor, vilka kunna giva anledning till sakkonflikter, komma under regeringsrättens prövning jämlikt 2 § 4:o) lagen om

regeringsrätten. Enligt detta lagrum höra vissa mer eller mindre offentligrättsliga mål om avlöningsförmåner, resekostnads- och traktamentsersättning, pensionsrätt, pensionsavgifter samt annan ersättning av statsmedel ävensom statsbidrag till regeringsrättens upptagande. Dessa mål avse — såsom utredningen i 1914 års betänkande giver vid handen — sådana avlöningsförmåner m. m., vilka utgå icke blott från det egentliga statsverket utan jämväl av medel tillhörande såväl åtskilliga allmänna inrättningar och dylikt som även kommuner och enskilda. Härav följer, att den statliga räkenskapsgranskningen, vilken omfattar själva statsverket och en del medel tillhörande allmänna inrättningar etc., icke sträcker sig till alla de avlöningsförmåner m. m., ifråga om vilka besvär kunna på grund av nyssnämnda lagrum av regeringsrätten prövas. En mycket betydande del av de avlöningsförmåner m. m., som i lagrummet avses, äro dock föremål för nämnda granskning. Att, i den mån så är förhållandet, samtliga tvister om dessa avlöningsförmåner m. m. böra hänföras till den särskilda instansordningen, är den slutsats, vari den föregående framställningen beträffande regresskonflikterna och deras förebyggande utmynnat. Därmed skulle visserligen också till stor del, men likväl icke fullständigt, faran för sakkonflikter vara avvärjd. Det återstår därför att taga under övervägande, vilken ståndpunkt lagstiftningen bör intaga till dessa återstående möjligheter till sakkonflikter. Därjämte har under den förberedande utredningen ifrågasatts, att till den särskilda instansordningen överföra även en del sådana mål, för vilka en dylik åtgärd skulle motiveras ur andra synpunkter än faran för konflikt. Vid behandling av dessa spörsmål synes det lämpligt att med avseende å olika slag av tvisteföremål följa en indelning ungefär sammanfallande med den i 2 § 4:o) lagen om regeringsrätten använda grupperingen.

Verkan av statsbidrag och dylikt med avseende å den administrativa domsrättens utsträckande.

Först synes dock uppmärksamhet böra ägnas vissa synpunkter, vilka beträffande frågan om utsträckning av den administrativa instansordningens tillämpningsområde utöver vad regresskonflikterna betinga synas äga en för de särskilda grupperna av tvisteföremål mera gemensam och allmängiltig innebörd.

Den förberedande utredningen berör flerstädes det betydelsefulla spörsmålet, vilken inverkan i processrättsligt hänseende den omständigheten bör hava på tvister om de avlöningsförmåner m. m., som med förevarande lagstiftning avses, att staten, ehuru icke direkt part, dock står såsom särskilt intresserad, ekonomiskt eller eljest, bakom institution eller kommun, vilken har att tillhandahålla den förmån etc., varom tvisten rör sig. Detta spörsmål står tydligen i ett visst samband med ett annat, nämligen i vad mån här ifrågavarande rättsförhållandens mer eller mindre offentligrättsliga natur bör i och för sig föranleda, att tvister, som ur dem uppkomma, hellre må handläggas av administrativa än av allmänna domstolar. Närliggande de nu antydda är slutligen den synpunkten, att önskvärdheten av en likformig och enhetlig behandling av tvister uppkomna ur sinsemellan likartade rättsförhållanden kan tänkas utgöra ett skäl för förläggandet av tvister om frågor av mera offentlig natur till samma administrativa forum, där liknande tvister, i vilka staten är part, handläggas.

I den förberedande utredningen har, enligt vad ovan berörts, särskilt ifråga om de kommunala avlöningsförmånerna såsom skäl för hänförandet av tvister om dylika förmåner i allmänhet till den särskilda instansordningen framhållits, att de kommunala tjänstemännens avlöningsförhållanden kunde sägas i viss mån till-

höra den offentliga rättens område och att bestämmelser i dylik riktning tydligen skulle befrämja enhetligheten i bedömandet av de statliga och kommunala avlöningsmålen. Givet torde vara, att dessa skäl med ungefär samma fog kunna åberopas även ifråga om löneförhållandena vid åtskilliga det egentliga statsverket närstående allmänna inrättningar och dylikt.

Vad angår uppfattningen av den offentligrättsliga naturen hos ett tjänsteförhållande såsom ett aktivt skäl för att hänskjuta därifrån härrörande tvister om löner och dylikt till administrativ domstol, har redan i det föregående hållbarheten av denna uppfattning satts i fråga.[1] Visserligen är det klart, att offentligrättsliga tvister åtminstone i allmänhet lämpa sig bättre än privaträttsliga sådana för administrativ behandling, men från insikten därom till den åsikten, att dylik behandling av offentligrättsliga tvister vore enligt sakens natur att föredraga, synes det vara ett långt steg. Det förefaller som om en dylik mer eller mindre framträdande publik karaktär hos vederbörande rättsförhållande skulle tillmätas ett tillräckligt inflytande, därest densamma erkännes innebära en större möjlighet ehuru icke en självständig anledning till att hänvisa ur rättsförhållandet uppkomna tvister till administrativt bedömande.

Däremot måste uppenbarligen stor vikt fästas vid kravet, att likformig och enhetlig behandling beredes tvister av likartad natur, och detta krav kan därför tänkas utgöra ett skäl för att hänföra det ena eller andra slaget tvistemål till samma forum, varest tvister om löne- och andra förmåner från statsverket handläggas. I vad mån detta må anses vara förhållandet, beror tydligen av en undersökning beträffande varje särskild kategori av tvister. Därvid bör emellertid ihågkommas, att det oftast torde vara omöjligt att påvisa fixa gränser, åtskiljande helt olika arter av rättsförhållanden. Fastmera torde verkligheten, så ifråga om rättslivet som på andra områden, mestadels gestalta sig så, att förhållandena förtona sig i varandra med tämligen omärkliga övergångar. Varhelst man vill draga en gräns, skall den lätt ur en eller annan synpunkt framstå såsom godtycklig. Eller med tillämpning på nu förevarande spörsmål: en grupp rättsförhållanden, vilken, utan att direkt beröra statsverket, dock synes erbjuda stora likheter med till detsamma hörande rättsförhållanden, skall ofta betraktad ur en annan synvinkel förete, måhända lika stora, likheter med en annan något avlägsnare från statsverkets rättsförhållanden belägen grupp. Särskilt torde böra observeras, hurusom större företag och sammanslutningar på affärslivets och industrins områden, ehuru av enskild natur, dock vad personalens anställning och löneförhållanden angår lätt kunna framvisa likheter med kommunala och hos allmänna inrättningar anställda tjänstemäns villkor. Det gäller därför att icke överskatta betydelsen av slående likheter mellan två grupper, då dessa likheter ofta kunna motvägas av likheter i en annan riktning. Den gräns, som givetvis på något ställe måste sättas mellan de allmänna och de administrativa domstolarnas kompetensområde, blir, som sagt, om man ser till den enhetliga behandlingen, alltid mer eller mindre godtycklig. Önskvärdheten av likformigt rättegångsförfarande för likartade mål synes därför, om den också aldrig må lämnas ur räkningen, dock möjligen mindre väl ägnad att tjäna såsom utslagsgivande norm för den ifrågavarande gränsbestämningen.

I 1914 års betänkande, varest de två senast behandlade argumenten för vissa

---

[1] Jfr ovan sid. 66 och följande.

måls hänskjutande till administrativ domstol väl åberopats, men icke tillmätts avgörande betydelse, har såsom mera vägande skäl för reform i dylik riktning framhållits det icke sällan förekommande förhållandet, att statsbidrag utgår till den kommun eller inrättning, som har att tillhandahålla avlöningsförmån eller pension etc., eller att staten på något sätt medverkat vid avlöningsförhållandenas ordnande. Särskilt för sådant fall, då statsbidrag utgår just till de förmåner, varom fråga är, skulle, enligt vad i betänkandet uttalats, uppenbarligen föreligga ett direkt statsintresse såsom skäl för en sådan reform. Att staten i sist antydda fall har ett berättigat intresse av att de bidrag, som av staten lämnas, komma till åsyftad användning, måste naturligtvis av envar medgivas. Likaså måste det tydligen vara ett statsintresse, som föranleder statens medverkan på annat sätt vid ordnandet av en del avlöningsförhållanden och dylikt. Den fråga, som i nu förevarande sammanhang är av vikt, är dock den, i vad mån berörda statsintresse för att bliva behörigen tillgodosett behöver sträcka sina verkningar till spörsmålet om lämpligaste forum för tvister angående de förmåner, varom fråga är. Ser man först till de fall, där statsintresset tager sig uttryck i annan statens medverkan än sådan av ekonomisk art, torde därutinnan som regel få anses gälla detsamma som i allmänhet då staten lämnar sin medverkan vid tillkomsten av lagar och föreskrifter till efterlevnad, nämligen att dylik medverkan i och för sig icke föranleder, att det ena eller andra slaget av domstolar skulle vara särskilt skickade att tillämpa föreskrifterna, utan att frågan om lämpligaste forum bör bedömas ur andra synpunkter. Dylik medverkan från statens sida kan visserligen medföra, att de rättsförhållanden, som därav beröras, erhålla en viss offentligrättslig karaktär, men i fråga om dennas inverkan i förevarande hänseende hänvisas till vad därom ovan anförts. På ett något annat sätt ställer sig saken, då statsbidrag lämnas och särskilt då bidraget avser just sådan löneförmån etc., varom tvist kan uppstå. Men även i dylika fall synes det svårligen kunna påvisas, att tillgodoseendet av statens intresse i och för sig gör nödvändigt eller önskvärt, att domsrätten i tvister om sådana löneförmåner m. m. lämnas åt administrativa domstolar. I dessa som i andra tvistemål är ju fråga om ren rättstilllämpning och statsintresset synes beträffande dem icke egentligen kunna gå ut på någonting annat, än att de på ett i allo vederhäftigt sätt handläggas och avdömas. Emellertid torde berörda intresse på en omväg här kunna öva inflytande på de processuella anordningarna. Det med ett lämnat statsbidrag förknippade statsintresset är tydligen inriktat på, att bidraget användes för avsett ändamål och i asyftad ordning. För kontroll i sådant hänseende synes i första hand fordras, att statsbidragets beviljande förbindes med nödiga villkor och föreskrifter om dess användning och vidare att från statens sida övervakas, att de givna bestämmelserna lända till efterrättelse. Den naturliga formen för detta övervakande är statens räkenskapsgranskning. Denna kan tänkas sträcka sig olika långt, antingen blott till de räkenskaper, som föras av myndighet, vilken utbetalar statsbidraget till kommun eller inrättning, som i sin tur har att tillhandahålla den avlöning eller pension etc., varom fråga är, eller också till den inrättnings räkenskaper, som slutligen använder bidraget till avlöning och pension etc. I förra fallet synes granskningen knappast beröra förhållandet mellan den till viss löneförmån etc., berättigade enskilde och den för dess tillhandahållande ansvarige. En eventuell anmärkning hänför sig då till statsbidragets utbetalande, och anmärkningen behöver icke ens innebära, att löneförmån och dylikt, vartill statsbidraget använts,

icke bort utgå. I sådant fall åter, då granskningen avser den räkenskap, vari själva löneförmånens etc. tillhandahållande redovisas, och eventuell anmärkning följaktligen kan direkt gälla frågan, huruvida förmånen bort utgå, tangeras mera märkbart förhållandet till den med avseende å samma förmån eventuellt berättigade. Ett av granskningen föranlett anmärkningsmål är ofta i själva verket ett påbörjat angrepp mot vederbörande sakägares anspråk på att få åtnjuta viss förmån (avlöning, pension, statsbidrag etc.). Här är man inne på regresskonflikternas område. Enligt vad därom i det föregående anförts, torde önskvärdheten att förebygga dylika konflikter böra leda till, att samtliga tvister om en del avlöningsförmaner m. m. överflyttas till administrativt forum. Ehuru berörda konfliktfara därvid måste betraktas såsom den närmaste anledningen till reformen, kan det naturligtvis stundom samtidigt sägas, att orsaken ytterst är, att statsbidrag lämnas och viss kontroll därmed förbundits. Här verkar sålunda den omständigheten, att statsbidrag lämnas, därhän, att domsrätten i tvister om respektive löneförmåner m. m. torde böra överlämnas åt administrativa domstolar. Det synes emellertid böra noga fasthållas, att nyssberörda omständighet allenast indirekt behöver leda till denna verkan, vilken egentligen är betingad av det sätt, varpå räkenskapskontrollen och anmärkningsprocessen anordnas. Statsbidrag kan, såsom förut antytts, lämnas — och det förekommer även i stor utsträckning i praktiken — utan att räkenskapskontrollen från statens sida sträcker sig ända till granskning därav att förmåner etc., vilka utbetalas från den kommun eller inrättning, som erhåller bidraget, tillhandahållas i enlighet med gällande föreskrifter. Kontrollen kan nämligen inskränkas till en undersökning, huruvida förutsättningarna för statsbidragets utbetalande varit för handen. Huru långt kontrollen i varje särskilt fall bör nå, är en rent administrativ lämplighetsfråga, vilket dock icke hindrar, att det sätt, varpå denna fråga löses, kan i den ordning, nyss antytts, medföra konsekvenser för lösningen av spörsmålet om lämpligaste forum för vissa tvistemål. Gränsen för räkenskapskontrollens utsträckning bör — om den är följdriktigt utstakad — med fog kunna förutsättas såsom regel utgöra en tillfredsställande norm för den utsträckning, i vilken det må anses nödigt, att statsbidrag eller annan ekonomisk eller icke ekonomisk medverkan av staten skall åtföljas av ett direkt övervakande från de administrativa statsmyndigheternas sida ifråga om tillgängliga medels handhavande eller i avlöningshänseende etc. meddelade föreskrifters efterlevnad. Därför synes det, även om man i strid med vad ovan förfäktats skulle vilja betrakta administrationens domsrätt i hithörande *tvistemål* (dit *anmärkningsmålen*, såsom förut sagts, icke äro att hänföra) såsom ett led i en från statens sida utövad kontroll, fullt naturligt och riktigt att icke, såvitt berörda domsrätt angår, låta följderna av statens i någon form lämnade medverkan sträcka sig längre, än att den administrativa domsrätten såsom regel begränsas av den linje, till vilken den statliga räkenskapskontrollen når. Med stöd av det nu anförda synes det kunna betecknas såsom föga välgrundat, om man utanför området för räkenskapskontrollen, som väl i varje fall innefattar den närmast till hands liggande övervakningsmetoden, skulle vilja under åberopande av statens intresse av kontroll utvidga den administrativa domsrätten med avseende å hithörande tvister.

Det må i detta sammanhang också framhållas, att det möjligen kan leda till nya konfliktmöjligheter, därest tvistemål i större utsträckning, än nyss sagts,

hänföras till den administrativa instansordningen. Räkenskaper, vilka föras hos kommuner och sådana institutioner, vilka icke äro föremål för den statliga räkenskapskontrollen, äro givetvis underkastade revision i annan ordning och det kan icke anses uteslutet, att sådan revision giver anledning till ersättningsanspråk mot vederbörande redogörare, vilka anspråk, om särskilda bestämmelser icke till annat föranleda, tillhöra de allmänna domstolarnas bedömande. Dylika mål, vilka tydligen bilda en motsvarighet till anmärkningsmålen, torde dock i jämförelse med de sistnämnda vara mycket sällsynta. Klart är emellertid, att i den mån de kunna förekomma och redogöraren i sin ordning kan tänkas rikta regressanspråk mot den, som av den påtalade felaktigheten i förvaltningen dragit fördel, fara för ett slags regresskonflikter kan uppstå, om sådant regressanspråk skall anhängiggöras hos administrativ domstol, oaktat ersättningsanspråket mot redogöraren tillhör allmän domstol. Praktiskt taget torde kanske denna möjlighet icke spela så stor roll, men den synes i varje fall mana till försiktighet i så måtto, att icke allt för stort spelrum bör öppnas för densamma.

Avlönings-förmåner. Beträffande avlöningsförmåner — detta begrepp fattas här överallt i samma vidsträckta bemärkelse som i lagen om regeringsrätten — vilka utgå av *statsmedel*, torde allmänt gälla, att de förmåner, i fråga varom besvärsmål jämlikt 2 § 4:o) lagen om regeringsrätten av denna myndighet upptagas och vilka därför kunna föranleda sakkonflikter, även kunna bliva föremål för prövning i anmärkningsmål och förty höra till dem, om vilka, enligt vad förut på tal om regresskonflikterna yttrats, tvister böra få utföras vid den särskilda instansordningens domstolar. Någon fara för sakkonflikter torde därför här knappast kvarstå, sedan regresskonflikterna på föreslaget sätt förebyggts genom tvistemåls hänförande till nämnda instansordning, varför i fråga om löneförmåner av statsmedel icke torde erfordras någon vidare överflyttning av mål från de allmänna domstolarna än den som redan av hänsyn till regresskonflikterna betingas.

Till en avsevärd del gäller det sagda även om sådana avlöningsförmåner, vilka utgå av *allmänna inrättningars* (*inkl. fonders och donationers*) *medel*. Härvidlag gör sig dock en viss oregelbundenhet gällande beträffande de inrättningar, som icke äro att hänföra till rena statsinstitutioner. Det inträffar stundom, att besvär över vederbörande styrelses beslut ifråga om avlöningsförmåner kunna komma under regeringsrättens prövning, utan att likväl inrättningens räkenskaper äro föremål för statens räkenskapsgranskning och ehuru sålunda behörigheten av tillhandahållande från inrättningen av avlöningsförmåner icke kan komma att prövas såsom anmärkningsmål. Så är t. ex. fallet ifråga om avlöningsförmåner åt personalen vid arméns pensionskassa, vars räkenskaper icke i sin helhet granskas av riksräkenskapsverket. (Granskningen avser dyrtidstillägg.) Följden av ett dylikt förhållande är, såvitt här är ifråga, den att tvister om sådana avlöningsförmåner icke återfinnas bland dem, som i ändamål att undvika regresskonflikter förordats skola flyttas till den särskilda instansordningen. Fråga uppstår då, huruvida de sakkonflikter, vilka sålunda här utanför regresskonflikternas område möjligen kunna uppkomma, böra förebyggas genom en dylik överflyttning av berörda tvister eller genom avskärande av den administrativa fullföljdsrätten. I ett nära sammanhang med nämnda fråga står tydligen spörsmålet, huruvida den administrativa instansordningens tillämpningsområde bör, även där inga konflikt-

möjligheter därtill föranleda, utsträckas ytterligare till en del avlöningsförmåner av medel tillhörande allmän inrättning eller dylikt. I 1914 års betänkande har föreslagits, att till nämnda instansordning skulle hänföras *dels* tvister om avlöningsförmåner för i allmän tjänst anställd person, där dessa förmåner utgå av sådan allmän inrättnings medel, som står under offentlig myndighets förvaltning, eller av allmän fond eller donation, som av dylik myndighet förvaltas, *dels och* i de fall, där Konungen så förordnar, tvister om avlöningsförmåner för person, anställd i tjänst hos allmän inrättning, som åtnjuter bidrag av statsmedel. I det förstnämnda hänseendet, d. v. s. ifråga om avlöningsförmåner för i allmän tjänst anställda personer, skulle väl den i nyssnämnda betänkande skisserade linjen knappast i någon mera betydande utsträckning tillföra den administrativa instansordningen mål utöver dem, som härovan förordats skola redan med hänsyn till faran för regresskonflikter dit hänföras. Beträffande avlöningsförmåner för person i tjänst hos allmän inrättning skulle det bero på förordnande av Konungen i varje särskilt fall, huruvida statsbidrags åtnjutande skulle förbindas med domsrättens förläggande till den administrativa instansordningens domstolar. Enligt den mening, som ovan uttalats, i fråga om vilket inflytande statsbidrag bör hava i berörda avseende, borde med en dylik bestämmelse regeln bliva att, om icke särskilda skäl till annat föranledde, domsrätten icke genom Konungens förordnande förlades till nämnda domstolar ifråga om andra avlöningsförmåner än dem, till vilka den statliga räkenskapskontrollen är eller varder utsträckt. Då nu statsbidrags beviljande givetvis kan förknippas med förbehåll om räkenskapskontroll, synes instansordningens tillämpningsområde härvidlag på ett lika enkelt sätt och med i stort sett samma resultat som enligt 1914 års betänkande kunna angivas genom ett stadgande av ungefär det innehåll, att dit hänföras tvister om sådana avlöningsförmåner av mera offentligrättslig prägel, vilka, enligt därom meddelade bestämmelser, äro föremål för dylik räkenskapskontroll. De ifråga om räkenskapskontrollen meddelade bestämmelserna, vilka kunna anpassas efter behov, komma då att i avseende å forum spela samma roll som sådant av Konungen meddelat förordnande, som i 1914 års betänkande ifrågasatts. Ett stadgande i dylik riktning skall därjämte, efter vad det vill synas, erbjuda den fördelen, att detsamma icke blott kan tjäna såsom ett uttömmande uttryck för samtliga de mål om avlöningsförmåner av allmänna inrättningars medel, vilka böra hänföras till den särskilda instansordningen, utan även kommer att stå i överensstämmelse med och i formuleringshänseende kan meddelas sammanfallande med motsvarande föreskrift beträffande mål om avlöningsförmåner av statsmedel.

Tydligt är nämligen, att ett stadgande av nyss antytt innehåll, därest detsamma icke begränsas till att gälla tvister om avlöningsförmåner av allmänna inrättningars medel, har en räckvidd, som jämväl och framför allt täcker den stora grupp av tvistemål om avlöningsförmåner av statsmedel, vilken enligt det föregående bör, av hänsyn ej mindre till regresskonflikterna än även till sakkonflikterna, föras till den administrativa instansordningen.

Ifråga om tvister, som avse avlöningsförmåner av allmänna inrättningars medel, framgår av vad förut sagts, att en bestämmelse av nyss angiven innebörd icke inbegriper alla dylika tvister, som i 1914 års betänkande ifrågasatts skola föras till den särskilda instansordningen. Skillnaden lärer dock praktiskt taget icke vara mycket betydande. Därest på grund av en viss inkonsekvens i nu gällande föreskrifter ifråga om de räkenskaper, som äro underkastade

granskning från statens sida, eller av annan orsak det kan inträffa, att en eller annan möjlighet till sakkonflikt kvarstår, sedan regresskonflikterna och därmed på samma gång det stora flertalet sakkonflikter på föreslaget sätt förebyggts, synes det icke mindre ändamålsenligt att, med bibehållen domsrätt för de allmänna domstolarna, denna konfliktfara avvärjes genom borttagande av rätten att draga respektive mål under regeringsrättens prövning än att här inskränka de allmänna domstolarnas behörighet. Ej heller synes det av några andra skäl än tillvaron av konfliktmöjligheter påkallat att på ifrågavarande område beskära dessa domstolars kompetens. I den mån utsträckning av den administrativa domsrätten synes i ett eller annat fall önskvärd, torde i regel den riktiga vägen för åvägabringandet av en dylik förändring vara en motsvarande utvidgning av den statliga räkenskapskontrollen. Att förekomma sådana sakkonflikter, vilka i frågor om hithörande avlöningsförmåner kunna utanför regresskonflikternas område yppas, genom avskärande av rätten att draga frågorna under regeringsrättens prövning torde icke behöva väcka någon betänklighet ur den synpunkten, att dessa mål icke skulle lämpa sig för vanligt domstolsförfarande. Det synes nämligen med ganska stor visshet kunna antagas, att de förmåner, varom i dessa mål kan bliva fråga, icke nu hos regeringsrätten äro föremål för något s. k. fritt bedömande, utan endast för en prövning efter rent rättsliga normer.

Beträffande därefter sådana avlöningsförmåner, vilka utgå av *kommunala medel*, gäller, såsom av det förut anförda framgår, att tvister om desamma icke kunna föranleda regresskonflikter, alldenstund den statliga räkenskapskontrollen icke sträcker sig till kommunala medels förvaltning. Utredningen i 1914 års betänkande utvisar vidare, att sakkonflikter icke heller i någon större utsträckning kunna förekomma på detta område. I regel är materiell prövning av hithörande mål hos regeringsrätten utesluten eller äro, där så ej är fallet, såsom ifråga om prästers, folkskollärares och kyrkobetjänings löneförmåner, tvister om förmånerna undandragna allmän domstols prövning. De fall, då frågor om avlöningsförmåner av kommunala medel kunna komma under materiellt bedömande i regeringsrätten och prövning hos allmän domstol ändå kan förekomma, såsom vid klagan över magistrats eller stadsstyrelses beslut eller beträffande löner, som utbetalas av landsting eller andra kommunala organisationer av högre ordning, torde praktiskt taget icke innebära någon mera avsevärd konfliktfara. Ur konfliktsynpunkt kan därför, såsom i nyssnämnda betänkande framhållits, icke ett överförande i allmänhet av tvister om kommunala avlöningsförmåner anses motiverat. Det är också andra skäl, som i betänkandet åberopats för ett sådant överförande. I den mån dessa skäl gå ut därpå, att de kommunala tjänsteförhållandena i viss mån tillhöra den offentliga rättens område eller att ifråga om vissa kommunala löner staten kan på grund av att statsbidrag lämnas eller eljest hava ett särskilt intresse att tillgodose, hänvisas till vad förut därom yttrats. Enligt den åsikt, som ovan förfäktats, bör intet av sistnämnda skäl få direkt inverka avgörande. Det i 1914 års betänkande för den administrativa domsrättens utsträckande i allmänhet till kommunala avlöningsmål åberopade skälet, att enhetligheten i bedömandet av de statliga och kommunala avlöningsmålen skulle främjas genom en dylik åtgärd, förtjänar givetvis i särskilt hög grad beaktande. Såsom i kammarrättens utlåtande över betänkandet framhållits, återfinnas emellertid bestämmelserna om kommunala lönerättigheter i en mängd skilda lokala lönestater och instruktioner.

Det är därför icke möjligt att utan synnerligen vidlyftiga och ingående undersökningar bilda sig ett tillförlitligt omdöme i frågan, huruvida den likhet med statsverkets löneförhållanden, som otvivelaktigt i åtskilliga hänseenden torde vara för handen, är så genomgående och så mycket större än likheten med andra rättsförhållanden, att det ur den enhetliga behandlingens synpunkt är önskvärt, att tvister om kommunala avlöningsförmåner i allmänhet eller åtminstone vissa större grupper av desamma i processuellt hänseende föras tillsammans med tvister om löneförmåner, som utgå från statsverket, i stället för att som vanliga privaträttsliga mål fortfarande handläggas av de allmänna domstolarna. Även om de kommunala avlöningsmålen skulle kunna sägas väl lämpa sig för en administrativ rättegångsordning, är det därmed icke avgjort, att de icke minst lika väl äro ägnade för den procedur, som de hittills varit underkastade och varöver, såvitt känt är, klagomål icke försports. Vid nu anförda förhållanden synes det välbetänkt, att, i enlighet med vad kammarrätten föreslagit, frågan om kommunala lönetvisters indragande i allmänhet under den nya processordningen åtminstone tills vidare lämnas öppen och att sålunda för närvarande båda de i 1914 års betänkande i detta avseende angivna alternativen läggas åsido. Detta torde kunna ske utan olägenhet, men i stället medföra den fördelen, att frågan om konfliktmöjligheternas förebyggande, som länge väntat på en lösning, icke behöver ytterligare fördröjas genom att sammanbindas med det mera vanskliga och vittomfattande spörsmålet om en förändrad processuell ordning för de kommunala målen. Att sistnämnda spörsmål lätt kan leda till olika meningar och sålunda måste betraktas såsom svårlöst, bekräftas icke blott av 1914 års betänkande utan jämväl av ett flertal av de yttranden, som avgivits av de i ämnet hörda myndigheterna, vilka i stor utsträckning givit uttryck åt betänkligheter mot att avstänga de kommunala avlöningsmålen från de allmänna domstolarna och att hänföra dem till den nya administrativa processordningen. Utan att här vidare ingå på dessa betänkligheter hänvisas till den redogörelse, som förut lämnats för innehållet i 1914 års betänkande och de avgivna yttrandena, av vilka sistnämnda exempelvis må framhållas de, som avlämnats av magistraterna och stadsfullmäktige i Göteborg och Malmö samt av Konungens befallningshavande i Kronobergs, Kalmar, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Örebro och Norrbottens län. Om sålunda den särskilda instansordningens tillämpningsområde för närvarande icke utsträckes till de kommunala avlöningsmålen i allmänhet, torde det vara lämpligast att låta frågan anstå även beträffande mål om prästers, folkskollärares och kyrkobetjänings löneförmåner, i den mån dessa icke utgå från statsverket och äro underkastade statens räkenskapskontroll. Samma betänkligheter, som av folkskoleöverstyrelsen anförts mot nämnda instansordnings tillämpning å tvister om skollärarnas löner och som ytterligare bestyrka, hur vansklig frågan i själva verket är, torde i viss mån äga giltighet även beträffande prästerskapets och kyrkobetjäningens avlöningsförmåner.

Vid bedömandet av förevarande spörsmål, såvitt angår de kommunala lönemålen i allmänhet, måste beaktas en olikhet mellan desamma och mål om de löner, som utgå från statsverket. I fråga om de sistnämnda gäller, såsom förut ofta berörts, att de i allmänhet kunna prövas såväl i rent administrativ ordning som vid domstol, och enligt vad här föreslagits skulle för dem i anslutning därtill en fakultativ anordning tillämpas. Det synes då kunna förväntas, att det enklare förfarandet ofta kommer att anlitas och rättegång i egentlig mening mindre

ofta anhängiggöras. Därest nu kammarrätten kommer att utgöra första instans i den särskilda instansordningen, göra sig då givetvis i fråga om dessa mål de olägenheter mindre gällande, vilka äro förbundna med en geografiskt så starkt centraliserad domstolsorganisation. Beträffande tvister om kommunala avlöningsförmåner åter saknas i allmänhet förutsättningarna för en dylik fakultativ anordnings tillämpning och man måste därför ställa sig ännu mera tveksam inför frågan om lämpligheten av dessa tvisters hänförande till en instansordning av nu ifrågavarande beskaffenhet.

Såsom i 1914 års betänkande framhållits, kunna emellertid i en del fåtaliga fall sakkonflikter uppkomma i frågor om avlöning av kommunala medel. Att tillämpa den särskilda instansordningen såsom medel mot denna konfliktfara förefaller mindre tilltalande ur den synpunkten, att detta skulle innebära en, efter vad det vill synas, icke av tillräckliga skäl påkallad undantagsbehandling av hithörande mål i jämförelse med andra mål om kommunala avlöningsförmåner, som, enligt vad förut föreslagits, fortfarande skola åtminstone tillsvidare tillhöra de allmänna domstolarna. Intet hinder torde föreligga för att ifråga om berörda till konflikt möjligen ledande lönefrågor använda utvägen att avskära rätten att draga dem under regeringsrättens prövning, då deras behandling där icke synes kunna innebära annat än ren rättsprövning och ensambefogenheten med avseende å denna lärer kunna övertagas lika väl av de allmänna som av de administrativa domstolarna. Beträffande vissa hithörande mål angående provision för uppbörd av kommunala medel skall ifrågavarande spörsmål i det följande något närmare beröras i sammanhang med enahanda fråga beträffande liknande av enskilda medel utgående provision.

Ifråga om avlöningsförmåner, vilka på grund av allmän lag eller författning utgå av *enskilda medel* — av dylika medel utgående förmåner av rent privaträttslig natur kunna givetvis icke i detta sammanhang komma på tal — har, och detta säkerligen med rätta, det icke ifrågasatts att i allmänhet förlägga tvister om dem till den administrativa instansordningen. Konflikter äro på detta område, såsom utredningen i 1914 års betänkande giver vid handen, i regel icke att befara och något skäl i övrigt att draga dessa tvister, i vilka mestadels jämväl personer i enskild ställning äro parter, från de allmänna domstolarna, har icke försports.

I nyssnämnda betänkande angivas emellertid några fall, då konflikter här kunna tänkas uppstå. Hit höra frågor om ersättning för indrivning av resterande allmänna utskylder och avgifter av vissa slag. I förordningen den 14 december 1917 angående föreskrifter om indrivning av krono- och kommunalutskylder, allmänna avgifter m. m. (restindrivningsförordning) föreskrives, bland annat, att för indrivning ej mindre av utskylder och avgifter till kronan samt sådana utskylder och avgifter, som enligt särskilda stadganden uppbäras och redovisas i sammanhang med kronouppbörden, än även av kommunalutskylder och sådana medel, vilka uppbäras och redovisas lika med kommunalutskylder, samt församlingsavgifter till prästerskapet skall utgå ersättning med stadgad indrivningsavgift eller uppbördsprovision. Om sådan avgift eller provision stadgas i skilda författningar, såsom uppbördsreglementet den 14 december 1917 § 17, förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse på landet § 70, där indrivningsavgiften benämnes uppbördsprovision, kungörelsen den 22 oktober 1886 angående uppbörd av avgifter

till vissa på ömsesidighet grundade försäkringsanstalter § 6 m. fl. Indrivningsavgiften uttages tillsammans med det utskyldsbelopp etc., som med indrivningen avses. Såsom i 1914 års betänkande (sid. 25 och följande) närmare utredes, kan klagan i dylika utmätningsmål komma att föras efter två linjer, antingen, på grund av 4 § i restindrivningsförordningen, enligt utsökningslagens föreskrifter eller också, därest klagomålen angå debiteringen av utskyld etc., varför utmätning ägt rum, i administrativ ordning. I sistnämnda hänseende gäller, att, om målet angår utfordrande av kronans räntor och ingälder samt beskattningsförfattningarnas tillämpning och verkställighet, klagan över debiteringen på grund av kammarrättens instruktion skall till denna myndighet fullföljas från Konungens befallningshavande; och kan målet från kammarrätten dragas under regeringsrättens prövning. Är åter fråga om kommunalutskylder, föres enligt praxis klagan över debiteringen hos Konungens befallningshavande, därifrån målet kan fullföljas till regeringsrätten. Angår utmätningen avgift till prästerskapet, föres enligt 1914 års betänkande klagan över utmätningen, om klagomålen röra debiteringen, jämväl i administrativ ordning, närmare bestämt den ordning, som gäller för tvister om prästerskapets löneförmåner. I betänkandet antages jämväl fullföljd i administrativ väg till regeringsrätten kunna äga rum ifråga om debitering av avgifter, som enligt förberörda 1886 års kungörelse i sammanhang med kronouppbörden uppbäras åt vissa försäkringsanstalter. Vare sig nu klagomålen föras i ena eller andra ordningen, bör, enligt vad i betänkandet framhålles, därest desamma angå jämväl indrivningsersättningen, frågan därom upptagas i sammanhang med huvudsaken. Dylik fråga kan salunda komma att prövas än av allmän domstol och än i administrativ ordning med regeringsrätten såsom högsta instans. Intet hinder antages i betänkandet föreligga för att fråga om indrivningsersättning, som i administrativ väg prövats, kan upptagas av allmän domstol, ehuru samtidigt också framhålles, att detta nog hör till sällsyntheterna. Säkerligen förhåller det sig också så, att någon konfliktfara av praktisk betydelse här icke föreligger. En tvist om den jämförelsevis obetydliga indrivningsavgiften hänför sig givetvis i regel till tvist om respektive utskyld etc. och det måste ovillkorligen för vederbörande part te sig föga lockande att draga den förstnämnda tvisten såsom ett fristående mål till allmän domstol. Att nu förebygga de konflikter, som här teoretiskt sett kunna uppkomma, genom att hänföra alla tvister om indrivningsavgifter till den särskilda instansordningen (med fakultativ anordning) lärer icke vara att förorda, då detta förutsätter, att hithörande slags frågor icke skulle få prövas av allmän domstol, men en dylik avvikelse från bestämmelserna i 10 kap. 27 § rättegångsbalken knappast torde kunna anses av förhållandena tillräckligt motiverad. Lika litet synes det emellertid, av praktiska hänsyn, kunna rekommenderas att till förekommande av konfliktfaran, om man nu här verkligen kan tala om en sådan, avskära rätten att fullfölja frågor om indrivningsavgift till den administrativa högsta myndigheten. Vid sådant förhållande torde man göra bäst i att lämna de nuvarande processuella reglerna för frågor om dessa indrivningsavgifter orubbade.

Ett med det nyss behandlade ungefär analogt förhållande torde göra sig gällande beträffande tvistefrågor om debetsedelslösen. Jämväl dessa synas därför böra undantagas från varje inflytande av den ifrågavarande lagstiftningen.

Enligt 1914 års betänkande kan det också möjligen tänkas ifrågakomma, att klagan i administrativ väg föres över debitering av sådan ersättning, som tillkommer krono- eller stadsbetjänt för infordrande av felande uppgift till mantals- eller kyrkoskrivning. Dylik ersättning må jämlikt kungörelse den 7 december 1894 uttagas genom utmätning utan föregående dom eller utslag. Därest utmätningen överklagats i administrativ ordning under påstående om felaktig debitering, utgör detta enligt nys-nämnda betänkande icke hinder för ersättningsfrågans upptagande vid allmän domstol. Även om sådan klagan i administrativ väg skulle förekomma, torde väl knappast denna konfliktmöjlighet göra sig i praktiken märkbart gällande. Å andra sidan synes ingen anledning förefinnas att undantaga frågor om dylik ersättning från den ifrågasatta lagstiftningens verkningar. Naturligast förefaller det då att bibehålla dessa tvistefrågor inom de allmänna domstolarnas kompetensområde samtidigt som möjlighet, i den mån sådan förefinnes, till deras dragande under regeringsrättens bedömande avlägsnas. Ifråga om dem kommer då i förevarande hänseende att gälla detsamma som beträffande exempelvis expeditionslösen.

Utöver vad förut berörts, är möjlighet till konflikter vidare för handen, då det gäller *provision eller annan liknande ersättning*, som i vissa fall enligt gällande föreskrifter tillkommer i det allmännas tjänst anställda personer *av medel av kommunal eller enskild natur* för viss befattning med dessa medel. Enligt särskilda stadganden skall i ett flertal fall uppbörd för kommunala ändamål och enskilda inrättningars räkning äga rum i sammanhang med kronouppbörden. Vederbörande tjänstemän åtnjuta då i regel provision av de medel, som sålunda uppbäras, såsom ersättning för sitt bestyr med avseende å medlens debitering, uppbörd och redovisning. Exempel på kommunala medel, som uppbäras i sammanhang med kronouppbörden, utgöra landstings- och vägskatterna. I 49 § av 1862 års landstingsförordning stadgas, att Konungens befallningshavande, på landstingets därom framställda begäran, skall ombesörja, att de till uttaxering beslutade medel under benämning landstingsmedel varda genom vederbörande, i sammanhang med kronoskatterna, debiterade och indrivna, och enligt 53 § av samma förordning må såsom ersättning såväl för denna debitering och uppbörd som för upprättande av vissa handlingar, vilka tjäna till ledning vid landstingsskattens bestämmande, innehållas viss procent av inlevererade landstingsmedel. I 63 § lagen den 23 oktober 1891 angående väghållningsbesvärets utgörande på landet meddelas ungefär liknande bestämmelser angående vägskatten. Redan i annat sammanhang har ovan berörts kungörelsen den 22 oktober 1886 angående uppbörd av avgifter till vissa på ömsesidighet grundade försäkringsanstalter, enligt vilken dylika enskilda anstalter för försäkring mot brand- eller hagelskada eller av kreatur kunna erhålla rätt att få delägarnas på landet avgifter till anstalten debiterade, indrivna och redovisade i sammanhang med kronouppbörden mot ersättning av viss procent å det debiterade beloppet. Därest vidare restindrivning för dylik avgift, vilken icke å uppbördsstämma erlagts, skall äga rum och den indrivningsavgift, som för sådan förrättning skall utgå till förrättningsmannen, icke kan utbekommas hos den i restlängden uppförde, skall jämlikt 6 § i nämnda kungörelse indrivningsavgiften gäldas av anstalten, som påkallat indrivningen. Den uppbörd, som i nu berörda och andra liknande fall äger rum tillsammans med den egentliga kronouppbörden, är enligt 16—18 §§ i gällande landshövding-

instruktion underkastad liknande inseende och kontroll från Konungens befallningshavandes sida som den, vilken utövas ifråga om uppbörden av själva kronoutskylderna. Detta stöder enligt 1914 års betänkande den praxis, som därstädes förutsättes vara gällande, att yrkande om redovisning av belopp, som anses hava såsom provision obehörigen innehållits, upptages av Konungens befallningshavande och genom fullföljd därifrån kan komma under regeringsrättens prövning. Då sådant administrativt avgörande, enligt samma betänkande, icke synes utesluta frågans upptagande av allmän domstol, skulle konflikt här kunna uppstå. Ehuru ersättningsfrågor av nu angiven beskaffenhet väl icke äro föremål för den statliga räkenskapskontrollen, så att de kunna komma under prövning såsom anmärkningsmål, skulle möjligen vissa skäl kunna anses tala för att hänföra tvister om dessa frågor till den administrativa instansordningen. I sådant avseende har framhållits den ifrågavarande uppbördens samband med den egentliga kronouppbörden och det förut anmärkta överinseendet från myndigheternas sida över densamma, vilket allt förlänar uppbörden och därav härrörande förhållanden en särskild offentligrättslig prägel. I 1914 års betänkande hava tvister om ersättning av nu förevarande slag föreslagits att överflyttas till administrativ domstol. Såvitt de angå ersättning av kommunala medel, ingå de tydligen i betänkandets sammanfattning under den allmänna bestämmelsen om mål angående avlöningsförmåner av kommunala medel och vid sidan därav upptager sammanfattningen mål om provision eller annan dylik förmån, som av tjänstinnehavare innehållits i ersättning för honom på grund av allmän författning åliggande bestyr med uppbörd etc. av medel av enskild natur. En dylik ståndpunkt står i full överensstämmelse med den ställning, nämnda betänkande intagit till de kommunala avlöningsmålen i allmänhet, då det givetvis måste anses föreligga starka skäl, att, om dessa mål eller åtminstone större grupper av desamma skulle hänföras till den administrativa instansordningen, dit hänföra jämväl ifrågavarande tvister om provision av kommunala medel samt en dylik åtgärd beträffande tvister angående liknande provision av enskilda medel då också låge nära till hands. Annorlunda ställer sig saken, därest mål om löneförmåner av kommunala lika väl som av enskilda medel i allmänhet hållas utanför den särskilda instansordningen. Något tillräckligt skäl för att då giva dessa mål om provision en undantagsställning lärer knappast förefinnas. Därtill må framhållas, att deras hänförande till nämnda instansordning möjligen skulle, om man ser till stadgandet i 10 kap. 27 § rättegångsbalken, enligt vilket uppbördsman, som gjort någon orätt i uppbörd, må sökas vid allmän underrätt, kunna medföra den olägenheten, att dylik talan, om den delvis anginge obehörigen innehållen provision, icke kunde föras i en och samma rättegång. Det torde vara lämpligast att i stället förebygga de sakkonflikter, som beträffande hithörande frågor möjligen kunna uppstå, genom att avskära rätten att i administrativ ordning draga frågorna under regeringsrättens prövning. Vad angår sådant i ovan omförmälda 6 § av 1886 års kungörelse avsett fall, då vederbörande anstalt, för vars räkning uppbörd äger rum, får hålla förrättningsman skadeslös för indrivningsavgift, som i restlängd uppförd person icke förmått gälda, synes det ligga närmast att låta fråga om dylik ersättning. vilken ju också hänför sig till rättsförhållandet mellan anstalten och myndighet, vars hjälp av anstalten tages i anspråk, processuellt behandlas i samma ordning som den uppbördsprovision, vilken anstalten under alla förhållanden skall vidkännas. Med hänsyn härtill och den för övrigt något svävande gränsen mellan

benämningarna uppbördsprovision och indrivningsersättning har i 15 § av förslaget det undantag, som där gjorts för indrivningsersättning, begränsats till sådant anspråk på ersättning för indrivning, som är riktat mot den, hos vilken indrivningen äger rum.

Hittills har icke direkt berörts den i 1914 års betänkande behandlade frågan, huru de konflikter böra undvikas, som — utanför gränsen för övriga konfliktmöjligheter — kunna upppkomma vid tvister mellan löntagare inbördes om *företrädesrätt till avlöningsförmåner.* Tvist om dylik företrädesrätt kan givetvis tänkas förekomma om en hel del avlöningsförmåner, vare sig de utgå från statsverket eller av allmän inrättnings eller kommunala eller enskilda medel. I nyssnämnda betänkande anföras (sid. 29) såsom exempel tvister om fördelning av uppbördsprovision etc. ävensom tvister mellan ordinarie tjänsteman och hans vikarie om andel av lön, tjänstgöringspenningar, sportler o. s. v. Under regeringsrättens prövning kunna dylika tvister emellertid komma icke blott beträffande sådana löneförmåner, varom regeringsrätten i händelse besvär anförts, har att döma i tvist mellan löntagaren och den avlöningspliktige. Vidkommande löneförmåner, som utgå av statsmedel, torde i allmänhet tvister därom såväl i ena som i andra hänseendet kunna dragas inför regeringsrätten. Ifråga åter om löneförmåner av andra medel lärer, såsom i 1914 års betänkande framhålles, kunna inträffa, att tvister om företrädesrätt mellan löntagare inbördes prövas i administrativ väg och i sista hand av regeringsrätten, även då dylik prövning icke kan tänkas, därest tvisten i stället skulle stå om samma avlöningsförmån mellan å ena sidan befattningshavare, som anser sig berättigad till förmånen, samt å andra sidan allmän inrättning, kommun eller enskild person, mot vilken löneanspråket riktas. Detta beror då givetvis därpå, att de administrativa statsmyndigheternas maktbefogenhet kan göra sig gällande med avseende å fördelningen mellan i allmän tjänst anställda befattningshavare av sådana löneförmåner, beträffande vilkas utgående över huvud taget dessa myndigheter icke tillerkänts något inflytande, alldenstund den avlöningspliktige intager en ställning utanför statsförvaltningen. När en dylik tvistefråga om företrädesrätt prövats av regeringsrätten, hindrar detta i och för sig icke tvistens upptagande vid allmän domstol och konflikt kan därför i sådant fall uppkomma. Till förekommande därav har i 1914 års betänkande föreslagits att till den särskilda instansordningen hänföra jämväl tvister angående företrädesrätt till andra enligt lag eller författning med allmän tjänst förenade avlöningsförmåner än sådana, beträffande vilka nämnda instansordning under alla förhållanden skulle vara behörig. Detta innebär, att en och samma avlöningsförmån den ena gången skulle kunna bliva föremål för tvist vid allmän domstol, nämligen om tvisten hänför sig till rättsförhållandet mellan den som gör anspråk på förmånen och den som påstås vara skyldig tillhandahålla densamma, och den andra gången vid den särskilda instansordningens domstolar, nämligen om tvisten står mellan två befattningshavare om företrädesrätt till förmånen. Lämpligheten av en dylik anordning synes dock kunna sättas ifråga. Frågan om företrädesrätt i detta sammanhang är ju nämligen blott en viss sida av det större spörsmålet, huruvida vederbörande över huvud har någon rätt till förmånen. Varje försök att på ett logiskt fullt tillfredsställande sätt generellt avskilja denna specialfråga från det vidsträcktare spörsmålet torde vara dömt att misslyckas. Frågan om företrädesrätten är icke en fråga, som kan antagas alltid blott angå de be-

fattningshavare, vilka å var sin sida göra dylik rätt gällande. Den berör strängt taget i lika hög grad den avlöningspliktige, vilken väl i likhet med var och en annan, som verkställer en utbetalning, kan tänkas skyldig tillse, att betalningen sker till rätt person, vid äventyr att han eljest kan bliva nödgad att betala två gånger. Om man nu exempelvis tänker sig. att en av två befattningshavare i process med den (t.ex. en kommun), som författningsenligt skall tillhandahålla en avlöningsförmån, av allmän domstol tilldömts samma förmån, oaktat den avlöningspliktige i rättegången gjort gällande, att det icke vore hans motpart utan den andre befattningshavaren, som vore därtill berättigad, så förefaller det föga tilltalande, därest en sedermera uppkommen process mellan de båda befattningshavarne om samma löneförmån såsom tillhörande den administrativa instansordningens domstolar skulle där upptagas och avdömas. En anordning, som föreskriver en dylik särskild behandling av tvister om företrädesrätt, synes kunna giva anledning till konflikter, vilka äro lika litet önskvärda som de. vilka den förevarande lagstiftningen avser att förebygga. Det synes icke heller föreligga några tvingande skäl att beträda denna väg. De konflikter, som kunna uppkomma därigenom att regeringsrätten för närvarande har att avgöra frågor om företrädesrätt med avseende å avlöningsförmåner, beträffande vilka den eljest icke äger någon prövningsrätt, torde utan olägenhet kunna avvärjas genom den i detta fall, efter vad det vill synas, naturligare och konsekventare åtgärden att avskära den nu förefintliga möjligheten till dessa frågors dragande under regeringsrättens prövning.

I 1914 års betänkande har vidare föreslagits, att till den särskilda instansordningens tillämpningsområde skulle hänföras tvister angående *avlöningsförmåner, som det enligt lag eller författning åligger ordinarie tjänsteman att utgöra till hos honom anställt tjänstebiträde.* Såsom skäl härför har anförts icke att detta skulle vara erforderligt för att förebygga konflikter — någon konfliktfara har tvärtom angivits icke vara för handen — utan huvudsakligen den likhet, som beträffande hithörande förhållanden är rådande med dem, som kunna leda till tvister mellan ordinarie befattningshavare och hans vikarie om företrädesrätt till avlöningsförmåner. Därest den ovan ifråga om sistberörda slags tvister förfäktade meningen skulle godkännas, förfaller alltså i viss mån skälet för ett inrymmande under den administrativa instansordningen av tvister mellan ordinarie befattningshavare och hans tjänstebiträde.

En överblick av vad hittills anförts angående den administrativa instansordningens tillämpningsområde torde beträffande tvister om avlöningsförmåner giva vid handen, att enligt den mening, som här gjorts gällande, den grupp av dylika tvister, som bör till nämnda område hänföras, har avseende å avlöningsförmåner, vilka samtidigt som de äro av en viss offentligrättslig natur utgöra föremål för statens räkenskapskontroll. Den frågan återstår, huru en bestämmelse av dylik innebörd bäst må komma till uttryck.

Till en början må uppmärksamheten riktas på den del av 1 § 1:o) i det härmed framlagda förslaget, som närmast har till uppgift att utsäga, att fråga är om avlöningsförmåner av mera offentligrättslig natur. Den i slutet av 1914 års betänkande gjorda sammanfattningen erbjuder exempel på olika bestämningar, vilka möjligen kunna tänkas ifrågakomma att i lagtexten användas för en föreskrift i dylik riktning.

Där nämnas avlöningsförmåner för *i allmän tjänst anställd person*, avlöningsförmåner, som *utgå av statsmedel* etc., sådan ersättning för särskilt uppdrag eller förrättning, som *enligt gällande allmänna föreskrifter* bör stanna å statsverket etc., samt slutligen — i punkt 2 — avlöningsförmåner, som *enligt lag eller författning äro med allmän tjänst förenade* etc. Mot begreppsbestämningen »i allmän tjänst anställd person» synes möjligen med visst fog kunna riktas den anmärkningen, att densamma är såsom uttryck för ett publikt tjänsteförhållande tämligen svävande och att det kan sättas ifråga, huruvida den icke, såsom strax skall närmare beröras, är för vidsträckt så till vida, att den även omfattar vissa privaträttsliga förhållanden. Olika meningar torde lätt kunna vid tillämpningen uppstå beträffande betydelsen av uttrycket »allmän tjänst». Att tjänst hos stat eller kommun skall räknas dit, synes visserligen i regel uppenbart, och detsamma kan väl sägas om befattningar hos en hel del inrättningar, men givetvis kan denna fråga komma att beträffande andra inrättningar av så att säga halvofficiell karaktär te sig mera tvivelaktig. Men uttrycket ifråga förefaller jämväl i ett annat hänseende olämpligt, i den mån det skulle avse att angiva ett tjänsteförhållande av i viss mån offentligrättsligt slag. Om detsamma, enligt vad vanligt språkbruk väl icke förbjuder, uppfattas såsom liktydigt med »tjänst hos det allmänna», måste det nämligen anses omfatta icke blott de tjänster hos stat och kommun etc., som hava mera offentligrättslig karaktär, utan även sådana tjänsteförhållanden, vilka kunna tänkas grundade genom rent privaträttsliga avtal mellan stat eller kommun etc., å ena, samt hos dem anställda personer, å andra sidan. Vad särskilt staten vidkommer, driver ju densamma på ett flertal områden ren affärsrörelse och kan då mången gång vara att jämställa med en privat arbetsgivare. De tjänsteavtal, som därvid träffas, kunna givetvis tänkas vara av rent privat natur, utan att det dock kan förnekas, att de sålunda anställda befinna sig i det allmännas tjänst. För liknande anmärkning skulle man tydligen utsätta sig, om man ville utmärka en avlöningsförmåns offentligrättsliga karaktär därmed att den utgår av statsmedel eller andra allmänna medel. Däremot torde praktiskt taget gälla, att sådana i nyss omnämnda sammanfattning jämväl använda uttryck, som angiva, att de åsyftade avlöningsförmånerna utgå »enligt gällande föreskrifter» och »enligt lag eller författning» etc. häntyda på, att fråga är om tjänsteförhållanden av mera publik karaktär, och icke gärna hava avseende å rent privata rättsförhållanden. Särskilt gäller detta, därest förmånerna därjämte betecknas såsom t. ex. utgående av statsmedel. En dylik terminologi överensstämmer också med den som i lagen om regeringsrätten synes vara använd för att uttrycka samma sak. Att det icke med nämnda lag är avsett, att sådana anspråk på avlöningsförmåner, vilka grundas på privata rättsförhållanden mellan exempelvis staten och den enskilde, skola av regeringsrätten upptagas, torde få tagas för givet. I 1914 års betänkande anföres också, att anspråk, grundade på rent privaträttsliga avtal eller överenskommelser, falla utanför ramen av 2 § 4:o) första stycket i samma lag. Ur vilka lagens ordalag denna grundsats är att utläsa, kan möjligen vara föremål för olika meningar.[1] Ingressen till 2 §, enligt vilken de i paragrafen omförmälda mål komma under regeringsrättens prövning blott i form av besvär, som jämlikt författningarna må hos Konungen fullföljas i statsdepartementen, innebär givetvis redan den en begränsning, som utestänger

[1] Jfr i detta avseende 1914 års betänkande sid. 7—8.

stora grupper av rent privaträttsliga mål från regeringsrätten. Fullt tillräcklig för ernående av detta syfte skulle den väl dock knappast vara. Det synes nämligen icke uteslutet, att besvär jämlikt författningarna kunna hos Konungen fullföljas i statsdepartementen jämväl ifråga om sådana anspråk på avlöningsförmåner, för vilka till stöd åberopas rent privaträttsliga avtal, som träffats mellan staten och enskild person såsom sinsemellan likaberättigade kontrahenter. Av vederbörande departementschefs uttalanden vid tillkomsten av lagen om regeringsrätten[1] framgår även, att man förutsatt, att privaträttsliga anspråk mot kronan skulle kunna i administrativ ordning dragas under Konungens prövning och att man därför sökt undvika, att dylika besvärsmål komme med bland dem, som fördes över till regeringsrätten. Det i 2 § 4:o) första stycket gjorda förbehållet, att fråga är blott om förmåner, som utgå enligt gällande föreskrifter eller överenskommelser, torde däremot vara ett mera effektivt uttryck för berörda vid lagens tillkomst starkt markerade uppfattning, att blott mera offentligrättsliga mål borde dit överflyttas. Med ordet »överenskommelser» lärer knappast hava åsyftats några privaträttsliga avtal, utan fastmera överenskommelser av exempelvis sådant slag, som å prästmöten träffats angående det extra ordinarie prästerskapets löneförhållanden.[2] I varje fall avser nu förevarande förslag icke att till handläggning enligt den särskilda instansordningen hänvisa tvister om andra avlöningsförmåner än sådana, som äro i viss mån offentligrättsliga. Detta har ansetts lämpligen kunna uttryckas därmed, att tvisten skall stå om avlöningsförmån, vilken utgår enligt fastställd stat eller annan gällande föreskrift, d. v. s. lag, förordning, kungörelse, brev, resolution, reglemente etc. Till »gällande föreskrifter» torde även en till efterrättelse ländande »överenskommelse» av offentligrättslig natur kunna hänföras. Så snart sålunda till grund för ett anspråk på avlöningsförmån ligger fastställd stat eller annan gällande föreskrift (samt övriga förutsättningar för stadgandets tillämpning äro för handen), skulle det ifrågavarande stadgandets fordran på offentligrättslighet vara uppfylld. I de allra flesta fall torde inga svårigheter möta vid tillämpningen av ett dylikt stadgande. Tänkbart är ju emellertid, att en eller annan gång tvekan kan uppstå. Det torde emellertid näppeligen vara möjligt att åstadkomma en generell föreskrift, som under alla förhållanden undanröjer varje möjlighet till tvivel om rätta tillämpningen. Att kontrakt ingåtts angående de med en anställning förenade löneförmånerna, hindrar givetvis icke, att tvist om desamma faller in under stadgandet, därest kontraktets bestämmelser icke innebära annat än vad eljest på grund av gällande föreskrifter skulla vara att tillämpa. Innefatta åter kontraktsbestämmelserna ifråga om avlöningen modifikationer av gällande föreskrifter, kunna mera svårlösta kompetensfrågor uppkomma, men sådant torde väl, ehuru möjligen tänkbart, dock kunna antagas vara mycket sällan förekommande. Frågeställningen synes då städse böra vara, huruvida för löneförmånens utgående huvudsakligen är att åberopa träffat avtal eller gällande föreskrift. Därest vissa löneförmåner bestämts genom avtal, synes tillvaron av en gällande föreskrift, vilken blott går ut därpå, att vederbörande myndighet, som exempelvis å statens vägnar träffat avtalet, varit därtill behörig, icke kunna föranleda någon tvekan därom, att tvist angående dylika löneförmåner faller utanför tillämpningen av förslagets nu ifrågavarande stadgande.

---

[1] Jfr ovan sid. 17. — [2] Jfr i detta hänseende 1914 års betänkande sid. 22—23 samt 32—33.

Betydelsen av nyss berörda del av ifrågavarande stadgande skulle på grund av förslagets innehåll i övrigt ligga däri, att tvister, som härröra från rättsförhållanden av mera privat natur, däri *staten* har del eller särskilt intresse, komme att falla utanför stadgandets ram. Förslaget innehåller nämligen i 1 § 1:o) den kompletterande bestämmelsen, att där avses blott avlöningsförmån, vilken enligt gällande föreskrift skall utgå under sådana förhållanden att fråga, huruvida förmånen rätteligen åtnjutits, författningsenligt kan såsom anmärkningsmål komma under kammarrättens prövning. Därmed åsyftas, att ställa tvister om andra avlöningsförmåner än sådana, till vilka statens räkenskapskontroll sträcker sig, utanför den särskilda instansordningens tillämpningsområde. Avlöningsförmåner, vilka utgå av kommunala och enskilda medel, äro i allmänhet därigenom undantagna, vare sig de falla utanför det rent privaträttsliga området eller icke. Lämpligheten av att på sätt i förslaget skett giva uttryck åt ifrågavarande begränsning kan åtminstone vid första påseendet möjligen dragas i tvivelsmål, då den föreslagna formuleringen onekligen lider av en viss tyngd och den därmed angivna definitionen egentligen blott består i en hänvisning till andra processuella föreskrifter. Klart är emellertid, att om man vill nå just de tvistemål, som angå den statliga räkenskapskontrollen underkastade avlöningsförmåner, man knappast kan undvika att vid gränsens angivande direkt hänföra sig till de bestämmelser, som gälla beträffande nämnda kontroll. Tänkbart vore ju dock, att om en annan med den föreslagna ungefär sammanfallande gräns kunde påvisas, för vilken ett enklare uttryck stode till buds, denna med hänsyn därtill kunde vara att föredraga. En sådan gränsbestämning har emellertid icke kunnat uppletas. Man vore, synes det, i så fall hänvisad till att i någon form uttrycka, att fråga vore om avlöningsförmåner, vilka utgå av statsmedel samt av vissa allmänna inrättningars, fonders och donationers medel. Vad då först angår ett eventuellt förbehåll, att avlöningsförmånerna skulle vara sådana, som utgå av statsmedel, är ett dylikt förbehåll såsom gränsbestämning i viss mån otillräckligt. Såsom i 1914 års betänkande (sid. 20) framhållits, avlönas en stor mängd löntagare dels av kommunala (även landstings-) medel och dels av statsmedel, vilket i regel sker i den form, att större eller mindre bidrag till avlöningen lämnas av staten, under det att kommunen (landstinget) i övrigt bestrider avlöningen; denna utbetalas i allmänhet i sin helhet av kommunen till löntagaren, vilken icke kan göra sitt löneanspråk gällande mot statsverket. Även om dessa förhållanden icke med avseende å formuleringen av nu ifrågavarande stadgande skulle erbjuda några större svårigheter, därest meningen vore att medtaga även tvister om kommunala avlöningsförmåner, ställer sig saken annorlunda, då det gäller att lägga gränsen just mellan de statliga och de kommunala löneförmånerna. Ett förbehåll att avlöningsförmånerna skola vara sådana, som utgå av statsmedel, är då icke tillfyllest, alldenstund något bestämt besked angående nyss berörda förmåner av blandad karaktär därmed icke vore givet. Det skulle tydligen därutöver erfordras något ytterligare förbehåll, exempelvis av den innebörden, att avlöningsförmånerna skulle tillhandahållas löntagaren av statens verk eller redogörare. Vidare må angående begreppet »statsmedel» framhållas, att dess innebörd icke på alla punkter är oomtvistlig. Det förekommer sålunda exempelvis,[1] att expeditionslösen räknas till statsinkomsterna, en åskådning, som ju icke är förenlig med det väl oftast antagna

[1] Jfr Nordisk Familjebok band 26 spalt 1084 under »Statsinkomster».

betraktelsesättet, att sådan lösen är en av enskilda medel utgående avlöningsförmån. Den omständigheten, att denna inkomst icke ingår till statskassan, förklaras då därmed, att den omedelbart användes för särskilt ändamål. Beträffande därefter möjligheten av en annan gränsbestämning än den föreslagna i fråga om avlöningsförmåner av allmänna inrättningars, fonders och donationers medel skulle väl närmast ligga den i sammanfattningen till 1914 års betänkande använda, vilken här uppställer som villkor, att avlöningsförmånerna skola utgå av allmän inrättnings medel, som står under offentlig myndighets förvaltning eller av allmän fond eller donation, som av sådan myndighet förvaltas. Uppenbart synes dock vara, att sådana uttryck som »offentlig myndighet» och »allmän fond» jämväl äro i icke ringa mån svävande.

Vid en jämförelse mellan den i bifogade förslag gjorda formuleringen av ifrågavarande stadgande och andra här ovan berörda möjligheter förefalla knappast de sistnämnda att kunna erbjuda några företräden beträffande formuleringens vare sig enkelhet eller klarhet. Snarare torde med avseende åtminstone å tydligheten den föreslagna gränsbestämningen vara att föredraga.

Då kammarrätten, såsom i det föregående påvisats, på grund av sin domsrätt i anmärkningsmål, vilken domsrätt på sätt och vis är ett uttryck för den statliga räkenskapskontrollens räckvidd, utgör en centralpunkt för nämnda kontroll, har det fallit sig naturligt att välja kammarrättens berörda domsrätt till gränsmärke. I och för sig torde förslagets hänvisning därtill vara fullt klar. Meningen är att under ordalagen i 1 § 1:o) inbegripa varje tvist om avlöningsförmån, som enligt gällande föreskrifter skall utgå under sådana förhållanden att, om förmånen tillhandahållits i strid med gällande föreskrifter, ekonomiskt ansvar författningsenligt kan komma att inför kammarrätten (antingen såsom första instans eller efter förd klagan) utkrävas av vederbörande redogörare. För att en tvist skall falla in under förslagets nu ifrågavarande stadgande, är det ingalunda nödvändigt, att just den i tvisten föreliggande rättsfrågan skall kunna komma före i ett anmärkningsmål. I den mån exempelvis det kan förekomma, att en statens löntagare, vilken förvägrats att komma i åtnjutande av ålderstillägg, varom Konungen beslutar, vid domstol gör rätt till dylikt tillägg gällande, skall enligt förslaget tvisten anhängiggöras vid kammarrätten, oaktat frågan, huruvida löntagaren enligt vederbörande avlöningsreglemente överhuvud taget är berättigad till tillägget, icke kan komma före i anmärkningsmål. Det villkor, stadgandet innehåller, är nämligen uppfyllt därmed, att såsom anmärkningsmål kan förekomma fråga, huruvida dylikt ålderstillägg utbetalats i enlighet med av Konungen meddelat beslut och andra därom givna föreskrifter. Å andra sidan synes icke alltid den omständigheten, att fråga, huruvida en förmån rätteligen åtnjutits, kan komma att beröras av kammarrättens prövning i anmärkningsmål, behöva medföra, att tvist om förmånen skall anses inbegripen under ifrågavarande stadgande. Det torde t. ex. kunna tänkas, att anmärkning mot utbetalande av statsbidrag till avlönande av kommunal tjänsteman framställes, enär statsbidraget icke kommit till riktig användning, och att i anmärkningsmålet då kommer att i viss mening prövas, huruvida löneförmånen rätteligen åtnjutits, alldenstund en sådan prövning kan vara erforderlig för huvudfrågans bedömande. En tvist om löneförmånen skall emellertid icke fördenskull enligt förslaget handläggas enligt den särskilda instansordningen, ty berörda förhållande innebär icke,

att frågan, huruvida löneförmånen rätteligen åtnjutits, prövas *såsom* anmärkningsmål; den prövas blott såsom en incidenspunkt i ett anmärkningsmål, vilket gäller statsbidragets och icke löneförmånens utbetalande.

Hittills har förslagets ifrågavarande stadgande tagits i betraktande så att säga del för del, nämligen dels såvitt detsamma begränsar sin omfattning till avlöningsförmåner, som utgå enligt fastställd stat eller annan gällande föreskrift, och dels såvitt det ansluter sig till området för den statliga räkenskapskontrollen. Såsom stadgandets avfattning giver vid handen, äro emellertid dessa två bestämningar ställda i en viss relation till varandra. Detta medför en trängre begränsning av stadgandets tillämplighetsområde än den, vartill de båda bestämningarna tillsammans skulle leda, om de endast vore ställda sida vid sida. Enligt förslaget är det för att en avlöningsförmån skall falla in under stadgandet sålunda icke tillräckligt, att den utgår enligt fastställd stat eller annan gällande föreskrift *samt* är föremål för den statliga räkenskapskontrollen. Det fordras också, att enligt den föreskrift, som reglerar avlöningsförmånens tillhandahållande, den sistberörda egenskapen är för avlöningsförmånen såsom sådan karaktäristisk. Den föreskrift, enligt vilken avlöningsförmånen utgår, skall med andra ord förutsätta såsom något för löneförmånen betecknande, att den utgår under sådana förhållanden, att — enligt de särskilda författningar, som äro normerande för räkenskapskontrollens utsträckning — fråga, huruvida förmånen rätteligen åtnjutits, kan såsom anmärkningsmål komma under kammarrättens prövning. Så är exempelvis fallet med de avlöningsreglementen, vilka avse de stora grupperna av statstjänstemän. Däremot är det icke tillfyllest, att föreskriften ifråga bland andra möjligheter även inrymmer den, att avlöningsförmånen en eller annan gång kan komma att utgå under dylika förhållanden. Enligt gällande förordning angående expeditionslösen är, för att taga ett exempel, kronan skyldig att i sak, som härflyter från statens affärsverksamhet eller angår kronans rätt till fastighet, erlägga dylik lösen. Det kan därför inträffa, att expeditionslösen faktiskt utgår under sådana förhållanden, att fråga, om den rätteligen åtnjutits, författningsenligt kan komma att prövas såsom anmärkningsmål. Detta är emellertid ingenting, som enligt den nyssnämnda förordningen är för expeditionslösen såsom avlöningsförmån kännetecknande, utan beror för varje fall av någon sådan ur förordningens synpunkt tillfällig omständighet som att t. ex. staten i egenskap av affärsföretagare är part i det mål, expeditionen avser. Tvist om kronans skyldighet att erlägga expeditionslösen skall därför enligt förslaget icke tillhöra kammarrätten, lika litet som tvist angående mot enskild person riktat anspråk på dylik lösen. Denna förslagets ståndpunkt står också i konsekvent förhållande till den tidigare[1] ifråga om kronans privaträttsliga mellanhavanden förfäktade grundsatsen, att den statliga räkenskapskontrollens omfattning icke kan i full utsträckning följas vid bestämmandet av den nya instansordningens tillämpningsområde.

Här må angående innebörden av förslagets ifrågavarande stadgande även påpekas vad förut i annat sammanhang berörts och avfattningen torde giva vid handen, nämligen att stadgandets hänvisningar till gällande författningar och

---

[1] Jfr sid. 99.

föreskrifter åsyftas skola utan vidare inbegripa jämväl de ändringar i och tillägg till desamma, vilka framdeles kunna komma till stånd.

Vad särskilt angår de författningar, vilka reglera omfattningen av kammarrättens domsrätt i anmärkningsmål, torde av vad ovan angående desamma anförts, hava framgått, att de icke utmärka sig för någon större enhetlighet eller överskådlighet. Det kan ur denna synpunkt onekligen väcka vissa betänkligheter att, såsom i förslaget skett, göra innehållet av vissa förslagets stadganden beroende av dylika spridda föreskrifter. De betänkligheter, som kunna hysas, skulle då förnämligast taga sikte på de svårigheter, som kunna tänkas möta att överblicka de föreslagna stadgandenas innebörd och i följd därav att rätt tillämpa desamma. Häremot torde först och främst böra betonas, att det naturligtvis aldrig i något fall kan möta oöverstigliga svårigheter att med ledning av därom gällande författningar avgöra, huru långt kammarrättens domsrätt i anmärkningsmål sträcker sig. Dylika avgöranden måste ju alltid redan nu kunna träffas.[1] Det torde emellertid icke ens behöva befaras, att några mera avsevärda svårigheter härvid skola uppstå. I de allra flesta fall skall det säkerligen utan vidare framstå såsom tämligen klart, huruvida den avlöningsförmån, varom fråga är, kan bliva föremål för till kammarrättens prövning hörande anmärkning eller ej. Givetvis kan ett eller annat gränsfall komma ifråga, då en närmare undersökning blir erforderlig. Men sådant lärer icke kunna undvikas, vilken gränsbestämning som än användes. För övrigt må i detta sammanhang erinras om vad som ifråga om berörda föreskrifter yttrats i det betänkande med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk, som på offentligt uppdrag den 15 augusti 1913 avgivits av nuvarande generaldirektören för riksräkenskapsverket Chr. L. Tenow och kammarrättsrådet R. Vide. I nämnda betänkande[2] anföres i berörda hänseende bland annat följande. Om man granskade den förut[3] omförmälda 1897 års kungörelse, i vilken uppräknades de räkenskaper, som av kammarrätten skulle granskas, funne man, att någon konsekvent regel icke blivit följd vid nämnda förordnings avfattande ifråga om den redovisningsskyldighet, som stadgats för andra än rena statsinstitutioner. Åtskilliga sällskap och föreningar, som vid tiden för kungörelsens utfärdande åtnjöto statsunderstöd, hade icke ålagts redovisningsskyldighet. För en del inrättningar och kassor hade endast föreskrivits skyldighet att avlämna redogörelse för dem anvisade statsmedel, medan andra inrättningars redovisningsskyldighet utsträckts till förvaltningen i dess helhet. Under den tid, som följt efter utfärdandet av 1897 års kungörelse, hade ej heller vidtagits åtgärder för vinnande av enhetlighet i fråga om det område, som — utanför den egentliga statsförvaltningen — vore underkastat kammarrättens kontroll. Det rådde ett fullkomligt oefterrättlighetstillstånd i fråga om statens kontroll å förvaltningen av de statsunderstödda inrättningarna. Att här erfordrades ändring, vore uppenbart. Kommitterade ansåge sig emellertid icke kunna föreslå en uttömmande, för intagande i det nya verkets instruktion lämplig allmängiltig bestämmelse rörande de räkenskaper, som inom verket skulle granskas. De försök, som kommitterade gjort att finna ett antagligt förslag, hade stött på stora och som det syntes oövervinneliga svårigheter. I stället för en dylik bestämmelse

---

[1] Jfr Holm: Nytt Jur. Arkiv 1919 sid 540.

[2] Jfr betänkandet sid 246 och följande.

[3] Jfr ovan sid. 90.

rörande materialet för räkenskapsgranskningen torde det vara ändamålsenligt att i det nya verkets instruktion intaga — förutom ett allmänt stadgande om verkets kontrollerande uppgift — en föreskrift, enligt vilken inom verket skulle granskas de räkenskaper och redovisningshandlingar, vilka i enlighet med särskilt meddelade bestämmelser skulle till verket avgivas av statsmyndigheter och statstjänstemän även som av statsunderstödda inrättningar och andra institutioner. Därjämte borde i en särskild förordning, motsvarande 1897 års kungörelse, närmare angivas de räkenskaper, som skulle till det nya verket insändas. Att i en speciell förordning angiva vilka myndigheter m. fl., som sålunda skulle redovisa, och föremålet för denna redovisning syntes vara fördelaktigt även av det skäl, att en dylik förordning enligt sakens natur måste bliva föremål för ändringar och tillägg i större omfattning än som vore lämpligt i fråga om en instruktion. Vid uppgörandet av denna nya förordning borde man söka finna en fast princip för fastställandet av den omfattning, i vilken av staten understödda anstalter och institutioner borde avgiva redovisning inför det centrala finanskontrollorganet. Härvid gällde det icke blott att bestämma vilka inrättningar m. fl., som skulle dit insända räkenskaper, utan även att angiva dessa räkenskapers omfattning. Den nya förordning, som skulle avlösa 1897 års kungörelse, borde även angiva tiderna för insändandet av räkenskaper och redovisningar. Då emellertid gällande bestämmelser i detta hänseende komme att i viss utsträckning undergå förändring vid antagandet av det nya bokföringssystem, som vore under införande inom statsförvaltningen, ansåge kommitterade det ej vara skäl att framlägga definitivt förslag rörande innehållet i berörda nya förordning. Åt det nya ämbetsverket syntes lämpligen kunna överlämnas att utarbeta förslag till den ifrågasatta förordningen i ämnet. Sedan numera det nya verket — riksräkenskapsverket — tillkommit, torde man på grund av vad sålunda anförts hava skäl att förvänta de påtalade missförhållandenas avhjälpande. Utsikten därtill kan möjligen i sin mån bidraga att minska de betänkligheter, vilka kunna hysas mot det här framlagda förslagets nu ifrågavarande stadgande.

I ingressen till förslagets 1 § undantagas från paragrafens tillämplighetsområde de däri omförmälda tvistemålen, i den mån de enligt eljest gällande bestämmelser avgöras annorstädes än vid allmän domstol. Ett dylikt förbehåll kan först och främst sägas vara betingat av hänsyn till den fakultativa anordningen. Denna innebär ju nämligen, att hithörande tvister i allmänhet, därest parterna så önska, skola kunna efter fullföljd direkt från förvaltningsmyndigheterna erhålla en slutgiltig prövning hos regeringsrätten och det skulle tydligen icke stämma väl överens med nämnda anordning, om förevarande paragraf ovillkorligen påbjöde, att tvisterna skulle anhängiggöras vid kammarrätten. Att anmärkningsmålen i allmänhet icke äro att anse såsom tvister om avlöningsförmåner etc. och följaktligen oberoende av det i ingressen gjorda förbehållet äro från stadgandets tillämpning undantagna, har redan i det föregående framhållits. Motsatsen kan dock möjligen sägas gälla om sådana anmärkningsmål, där redogöraren, mot vilken anmärkning riktats, jämväl är sakägare d. v. s. tillgodofört sig själv den avlöningsförmån etc., som med anmärkningen avses. I den mån så är fallet, inrymmas dessa anmärkningsmål också under ingressens förbehåll om vissa undantag. Men förbehållets innebörd sträcker sig längre. Såsom den förberedande utredningen i ämnet utvisar, gälla beträffande tvister om en del avlöningsför-

måner m. m., vilka enligt ordalagen i förevarande paragrafs skilda punkter skulle höra under paragrafen, särskilda processuella regler — olika i olika fall — enligt vilka berörda tvister handläggas i administrativ ordning och äro från allmän domstols prövning undantagna. Det ifrågavarande förbehållet syftar jämväl på sådana tvister. Dit äro — såvitt nu angår avlöningsförmåner — att hänföra tvister angående lotsars rättigheter i avseende å kronans lotshemman eller lotslägenheter samt tvister angående befattningshavare i kammarrätten tillkommande aktoratsarvode. Vad dessa och andra tilläventyrs förefintliga med dem jämförliga kategorier av tvister angår, torde det knappast — särskilt om man önskar så litet som möjligt rubba de bestående administrativa processreglerna — vara av något skäl påkallat att nu upphäva de för dem gällande särskilda föreskrifterna, något som ju skulle medföra, att ingressens undantagsbestämmelse icke bleve å dem tillämplig och att de följaktligen bleve hänförda till den särskilda instansordningen.

Att förslaget icke avser att göra någon rubbning i den befogenhet, som för närvarande tillkommer allmän domstol, att i sammanhang med mål, som höra till dess handläggning, avgöra frågor angående ersättning för biträde eller inställelse vid domstol, åklagares rätt till andel i böter eller beslagtaget gods och annat dylikt, torde vara självfallet och i förslaget tillfyllest utmärkt därigenom att forumbestämmelserna i detsamma angivits gälla »tvistemål».

Däremot torde det, i enlighet med vad i 1914 års betänkande framhållits, böra på något sätt sörjas för, att allmän domstol utan hinder av de föreslagna bestämmelserna skall vara oförhindrad att allt fortfarande jämväl med avseende å lönebeställen och dylikt utöva den domsrätt som genom punkt 10:o av förordningen den 17 april 1828 angående upphörande av styrelseverkens domsrätt i vissa mål tillagts de allmänna domstolarna ifråga om de s. k. husesynsmålen i allmänhet. I nyssnämnda betänkande har jämväl antytts — och enligt sakens natur kan det ju också lätt tänkas vara eller bliva händelsen — att även i andra fall föreskrifter finnas, enligt vilka tvister angående vissa sådana löneförmåner etc., som inrymmas under de särskilda punkterna i förslagets 1 §, må handläggas av allmän domstol. Dylika särskilda föreskrifter äro givetvis meddelade med hänsyn till, att de allmänna domstolarna ansetts lämpliga att handlägga tvisterna i fråga. Detta behöver visserligen icke, såvitt angår hittills meddelade föreskrifter av sådan beskaffenhet, innebära, att icke en särskild instansordning av den nu ifrågasatta typen skulle ansetts minst lika lämplig, därest den vid föreskriftens tillkomst existerat, men det kan å andra sidan icke utan vidare tagas för avgjort, att icke av särskilda skäl de allmänna domstolarna även under sistnämnda förutsättning skulle ansetts vara att föredraga. Allt som allt torde det icke böra ifrågasättas att formulera den nu tilltänkta lagen så, att densamma skulle generellt försätta ur kraft dylika särskilt meddelade föreskrifter. Lagens utsträckande till tvister, som nyss sagts, torde i stället lämpligen böra föregås av undersökning för varje särskilt fall. Givet torde vidare vara, att det även kan komma att visa sig behövligt att genom särskild föreskrift undantaga en eller annan grupp av mål från lagens tillämpning. På nu anförda skäl har i slutet av förslagets 1 § intagits den bestämmelsen, att paragrafen icke skall äga tillämpning å tvist, som enligt särskild för mål av visst slag meddelad före-

skrift må av allmän domstol prövas. Genom en dylik undantagsbestämmelse torde den ovannämnda föreskriften i punkt 10:o av 1828 års förordning och andra liknande bestämmelser, så länge de icke uttryckligen upphävts eller ändrats, vara av den nu föreslagna lagen lämnade oberörda. Genom undantagsbestämmelsens formulering synes vara förebyggt, att densamma skulle kunna anses tillämplig exempelvis på en sådan föreskrift som förordningen den 19 december 1844 om upphörande av vissa särskilda domstolar.

Resekostnads- och traktamentsersättning.

Enligt 1 § 2:o) av förslaget hänföras till den administrativa instansordningen tvistemål angående resekostnads- och traktamentsersättning, såvitt därom gäller vad under 1:o) sagts ifråga om avlöningsförmån och under förutsättning att de beträffande paragrafens tillämplighet i allmänhet föreslagna villkoren icke till annat föranleda. Anledningen till att dylik ersättning i förslaget upptagits särskilt är densamma, som föranlett särskilt omnämnande i lagen om regeringsrätten, nämligen att resekostnads- och traktamentsersättning icke alltid kan betecknas såsom gottgörelse för viss förrättning eller visst uppdrag eller eljest såsom avlöningsförmån.

Det må framhållas, att enligt förslagets mening de för stadgandets tillämplighet uppställda villkoren äro att strängt hänföra till just den ersättning, varom tvisten rör sig. Därest till exempel Konungens befallningshavande jämlikt kungörelsen den 14 december 1917 angående nämndemäns tjänstgöring vid vägsyner m. m. till nämndeman utbetalat resekostnadsersättning och sedan nödgas anlita rättegång för att av vederbörande vägstyrelse utfå den hälft därav, som det åligger vägstyrelse att vidkännas, är det icke avsikten med förslaget, att dylik tvist skall handläggas i den däri omförmälda ordning, ehuru den av *Konungens befallningshavande* utbetalade ersättningen är sådan, som med förslagets ifrågavarande stadgande avses. Fråga, huruvida *vägstyrelsens* utbetalning av ersättning, därest sådan utbetalning ägt rum, varit riktig, kan nämligen icke under några förhållanden såsom anmärkningsmål komma under kammarrättens prövning. Om däremot Konungens befallningshavande på den grund, att ett misstag begåtts vid den av Konungens befallningshavande gjorda utbetalningen, skulle nödgas återfordra ersättningen av nämndemannen, hör tydligen därigenom uppkommen tvist under förslagets bestämmelser. Detsamma torde få anses vara förhållandet, därest till exempel en landsfiskal, vilken på grund av kungörelsen den 14 december 1917 angående ordningen för utbetalning av ersättning av allmänna medel till vittnen i brottmål utbetalat dylik ersättning, ser sig nödsakad att, sedan hans rekvisitionsförslag blivit av någon anledning av Konungens befallningshavande underkänt, anlita rättegång för att av sakägaren återbekomma ett oriktigt utbetalat belopp. Ty även om landsfiskalen icke direkt bär redogörareansvar inför riksräkenskapsverket, hade dock, därest vederbörande inom länsstyrelsen godkänt den av honom gjorda utbetalningen och sålunda för densamma övertagit redogörareansvaret, fråga, huruvida den av landsfiskalen utbetalda ersättningen rätteligen utgått, författningsenligt kunnat komma under kammarrättens prövning såsom anmärkningsmål.

Annan ersättning.

Lagen om regeringsrätten upptager i 2 § 4:o) mål om annan än förut i samma punkt omförmäld ersättning, såvitt den enligt gällande författningar utgår av statsmedel och anspråket ej är framställt mot riksförsäkringsanstalten. I

det betänkande, som föregått nämnda lag, hade omnämnts två hithörande slag av mål, nämligen mål om gottgörelse av statsmedel för understöd åt sjöfolk och nödställda svenska undersåtar samt mål om ersättning av statsmedel för kreatur, som nedslaktats i följd av smittosam sjukdom. Enligt departementschefens uttalande antogs rubriken få betydelse särskilt såsom ett komplement till bestämmelsen om avlöningsförmåner. En blick i regeringsrättens årsbok visar, att sistnämnda förmodan i påfallande grad besannats. De allra flesta av de mål, som på grund av ifrågavarande stadgande prövats av regeringsrätten, angå nämligen ersättning åt befattningshavare för deras utgifter i tjänsten eller eljest sådan ersättning, som står avlöningsförmåner eller resekostnads- och traktamentsersättning nära. Mera sparsamt förekomma andra hithörande mål, angående exempelvis ersättning för mistad rätt att utskänka brännvin, för skada å postförsändelse, för inkvartering under mobilisering m. m. Enligt vad departementschefen vid lagens tillkomst jämväl yttrade,[1] torde det åtminstone i de flesta fall vara uteslutet, att de ersättningsfrågor, som med stadgandet avses, kunna giva anledning till sakkonflikter mellan regeringsrättens och allmän domstols beslut. Det lärer nämligen ofta förhålla sig så, att då en författning stadgar skyldighet för staten att under vissa angivna förutsättningar utgiva ersättning i visst hänseende, författningen också samtidigt på sådant sätt bestämmer om myndigheternas prövningsrätt med avseende å anspråk på utbekommande av ersättning på grund av författningen, att fara för konflikt kan anses utesluten. Detta är dock icke alltid händelsen. I 1914 års betänkande (sid. 69) förutsättes sålunda t. ex., att regeringsrättens prövning av konsuls anspråk på ersättning för utgifter, som han i tjänsten haft för hemsändande av förbrytare eller för hemsändande av och understöd åt sjöfolk o. s. v., kan efterföljas av allmän domstols prövning av samma anspråk. Sakkonflikter äro här sålunda icke otänkbara.[2] Vidare är det tydligt, att en av statsmedel gjord utbetalning av ersättning i regel är underkastad statens räkenskapskontroll samt sålunda kan leda till anmärkningsmål och därmed möjligen också till regresskonflikt.

I 1 § 3:o) av förevarande förslag har ifrågasatts, att till den särskilda instansordningen hänföra tvist om annan än förut i 1 § omförmäld ersättning, såvitt den enligt författningarna skall utgå av statsmedel och därom i övrigt gäller vad under 1:o) sagts ifråga om avlöningsförmån samt paragrafens tillämplighet icke på grund av densammas innehåll i övrigt är utesluten. Angående de gjorda förbehållens innebörd kan sålunda i viss mån hänvisas till vad förut på tal om tvister om avlöningsförmåner samt resekostnads- och traktamentsersättning därom yttrats. Med avseende å nu ifrågavarande tvister har emellertid inryckts den ytterligare begränsningen, att ersättning, varom tvisten rör sig, författningsenligt skall utgå just av statsmedel, under det i 1:o) vid motsvarande begränsning hänsyn tagits blott till omfattningen av statens räkenskapskontroll. Detta villkor om inskränkning till statsmedel, vilket ansluter sig till nyssberörda stadgande i lagen om regeringsrätten, torde väl knappast praktiskt taget verka snävare än om stadgandet i analogi med förslagets 1 § 1:o) endast vore begränsat med hänsyn till omfattningen av den statliga räkenskapskontrollen. En sådan anordning som den sistnämnda skulle här tydligen förutsätta en ändring av lagen om rege-

[1] Jfr ovan sid. 17—18.

[2] Jfr t. ex. regeringsrättens årsbok 1917 sid. 164 samt Svensk Juristtidning 1921 Avdeln. för rättsfall sid. 54.

ringsrätten. Då densamma väl dock huvudsakligen skulle vara av teoretiskt intresse, har en utsträckning i antydd riktning av regeringsrättens kompetensområde icke ansetts böra i förslaget inrymmas. Då nu denna begränsning till statsmedel sålunda iakttagits, ligger den frågan nära, om vid sidan därav det i förslaget jämväl intagna förbehållet, att ersättningen skall vara sådan, till vilken statens räkenskapskontroll sträcker sig, har någon betydelse. Såsom förut framhållits, kan det dock stundom vara tvivelaktigt, huruvida en ersättning eller dylikt må betecknas såsom utgående av statsmedel, varför det möjligen torde kunna i viss mån betraktas såsom ett förtydligande att uppställa det i varje fall avsedda förbehållet om begränsning till området för berörda räkenskapskontroll. Därigenom ernås t. ex. även den åsyftade verkan, att stadgandet icke blir tillämpligt å ersättning av riksgäldskontorets medel, vilka otvivelaktigt äro att hänföra till statsmedel.[1]

Den i ingressen till paragrafen föreslagna begränsningen, vilken går ut på att den särskilda instansordningen skall träda i stället blott för de allmänna domstolarna, har givetvis särskilt stor betydelse för paragrafens ifrågavarande punkt 3:o), i vilket avseende hänvisas till vad ovan anförts i fråga om den jämförelsevis ringa faran för sakkonflikter på hithörande område. Exempelvis kan nämnas 33 § i lagen den 17 juni 1916 om försäkring för olycksfall i arbete, enligt vilken där avsedda frågor skola slutgiltigt prövas av riksförsäkringsanstalten med försäkringsrådet såsom närmast högre och sista instans. Ett annat exempel synes vara att finna i förordningen den 10 juni 1912 angående tillämpning av förordningen den 1 juni 1912 om understöd i vissa fall åt värnpliktigs hustru och barn. Anspråk på dylikt understöd prövas av Konungens befallningshavande och, i händelse av besvär, av regeringsrätten. Enligt förslaget torde den särskilda instansordningen icke kunna komma att tillämpas, då i dessa fall fråga är om utbekommande av ersättning eller understöd. Om däremot vederbörande redogörare i anledning av anmärkning, att dylik ersättning etc. obehörigen utbetalats, vill föra talan mot sakägaren, synes det enligt förslaget böra ske vid nämnda instansordnings domstolar. Jämväl den i slutet av förslagets 1 § ifrågasatta begränsningen gör sig här gällande. Såsom exempel därpå kan anföras 3 § i lagen den 10 juli 1899 om ersättning av allmänna medel i vissa fall för skada, som förorsakats av ämbets- eller tjänsteman, ävensom 13 § i förordningen den 18 juni 1909 om ersättning i anledning av kroppsskada, ådragen under militärtjänstgöring. En sådan tidigare än den nu ifrågasatta lagen tillkommen bestämmelse som den sistberörda synes, oaktat den icke direkt utsäger, vart de där avsedda tvisterna skola instämmas, utan blott angiver, att talan må anhängiggöras genom stämning, böra uppfattas såsom en särskild föreskrift, enligt vilken berörda tvister må prövas av allmän domstol och förty jämlikt förslaget äro undantagna från den särskilda instansordningen. Däremot torde t. ex. den i 15 § av 1918 års poststadga, som är utfärdad av generalpoststyrelsen, intagna bestämmelsen, att styrelsen under vissa förutsättningar skall hänvisa rättsägare att vid vederbörlig domstol anhängiggöra sin ersättningstalan mot postverket, icke kunna betraktas såsom en föreskrift, vilken enligt förslaget utesluter den särskilda instansordningens tillämplighet.

---

[1] Jfr att regeringsrättens kompetens med avseende å en del frågor om ersättning av statsmedel enligt lagen om regeringsrätten är utesluten på den grund att frågorna icke kunna genom besvär fullföljas i statsdepartementen.

Att förslagets ifrågavarande bestämmelse med nu berörda inskränkningar avser ersättning i allmänhet och icke är begränsad att gälla t. ex. blott ersättning, som för utgift i tjänsten utgår till i allmän tjänst anställd person i denna hans egenskap, beror icke minst därpå att förslaget, på skäl som förut anförts, icke avser att behandla regresstvisterna och av desamma uppkommande konflikter såsom något särskilt för sig, utan i stället är inriktat på att genom en och samma lag såvitt möjligt förebygga såväl regress- som sakkonflikter. Det har då ansetts lämpligt att låta det ifrågavarande stadgandet inbegripa ersättning i allmänhet av statsmedel. De regresskonflikter, vartill dylik ersättning, vilken i regel torde vara av mera offentligrättslig natur, må kunna giva anledning, torde nämligen, i överensstämmelse med vad förut därom anförts, böra förebyggas genom regresstvisternas hänvisande till den särskilda instansordningen, en åtgärd, varigenom de visserligen jämförelsevis mindre talrika, men dock förefintliga möjligheterna till sakkonflikter på området jämväl förekommas.

I 1914 års betänkande har (sid. 69) föreslagits att göra frågan, i vilken processuell ordning ett ersättningsanspråk skall behandlas, beroende av vem som slutligen skall vidkännas den ersättning, som med anspråket avses. Då ersättningsskyldigheten definitivt åvilar statsverket, skulle ett mot staten riktat anspråk tillhöra den administrativa instansordningen, men i sådana fall, då staten i sin ordning kan av annan uttaga vad staten utgivit, skulle allmän domstol vara behörig jämväl i fråga om anspråket mot staten. Detta tydligen i syfte att undvika stridiga domslut. Häremot synes dock kunna göras gällande, att det ur andra synpunkter kan förefalla mindre lämpligt, att spörsmålet om rätt domstol för en tvist göres beroende av en förhandsprövning av annan tvist. Konflikter skulle väl för övrigt icke heller därigenom vara uteslutna. Därest nämligen ett stadgande av sådan innebörd komme till stånd och den administrativa domstolen upptoge och prövade en enligt dess åsikt under stadgandet hänförlig tvist, skulle ju detta innebära, att domstolen gjort klart för sig, att ersättningsskyldigheten, därest sådan förelåge, slutgiltigt skulle drabba statsverket. Detta skulle dock emellertid näppeligen utgöra något hinder för allmän domstol att, tilläventyrs med annat resultat, till prövning upptaga ett av staten mot annan väckt anspråk på gottgörelse för vad staten i den förra rättegången möjligen förpliktats att betala.

Enligt den uppfattning, som därom förut i annat sammanhang uttalats, torde under begreppet ersättningsanspråk vara att hänföra jämväl exempelvis ett sådant fall, då landsfiskal vid redovisning för förskottsmedel, som han jämlikt 17 § i 1917 års landsfiskalsinstruktion och andra gällande föreskrifter av Konungens befallningshavande mottagit, vill tillgodoräkna sig en utgift, som han i tjänsten bestritt med förskottsmedlen och för vilken han anser, att författningsenligt ersättning bör av statsmedel utgå. Att tvist i dylikt hänseende bör behandlas av den särskilda instansordningens domstolar, synes därför icke behöva särskilt utmärkas,[1] utan torde framgå av den föreslagna bestämmelsen om ersättningsanspråk i allmänhet.

Rätt till pension m. m.

I 1914 års betänkande har i konsekvens med dess ställning till lönetvisterna ifrågasatts, att pensionstvister — varmed i det följande avses tvister om rätt till

[1] Jfr ovan sid. 48 punkt 5:o).

eller avgift för pension eller annan dylik förmån eller om delaktighet i pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa — i stort sett skulle, i den mån antingen stat eller kommun ansvarade för pensionerna eller ock vederbörande pensionsinrättning tillkommit med eller åtnjöte bidrag av statsmedel, hänföras till den administrativa instansordningen. Detta skulle innebära, å ena sidan, att vissa tvister, beträffande vilka rätt att i administrativ ordning föra klagan hos Konungen nu icke förefinnes, skulle komma att handläggas enligt nämnda instansordning, men att, å andra sidan, detta icke skulle bliva fallet med alla de pensionstvister, vilka enligt nu gällande bestämmelser kunna dragas under regeringsrättens prövning. I den mån vissa pensionstvister sålunda skulle bibehållas vid de allmänna domstolarna, skulle den nu för handen varande möjligheten att jämväl draga dem under regeringsrätten upphöra. Av vad förut[1] anförts beträffande ifrågavarande spörsmåls sammanhang med vederbörande inrättnings åtnjutande av statsbidrag etc., torde framgå, att enligt den mening, som här gjorts gällande, dylik eller annan medverkan från statens sida ifråga om pensioneringen icke i och för sig behöver utgöra ett direkt skäl för pensionstvisternas överförande till administrativ domstol. Då vidare tvister om löner av kommunala medel enligt det nu framlagda förslaget tillsvidare lämnats å sido, synes det icke böra ifrågakomma att medtaga pensionstvister, som uteslutande röra kommunala medel. Uppenbarligen vore det i jämförelse med den begränsning, som ifråga om lönetvisterna föreslagits, mest konsekvent att även ifråga om pensionstvisterna låta området för den statliga räkenskapskontrollen bliva bestämmande. På grund av särskilda förhållanden synes emellertid en dylik begränsning här kunna betraktas såsom alltför trång. Den skulle nämligen föra med sig, att regeringsrättens nuvarande befattning med pensionstvister skulle komma att i relativt ganska avsevärd mån minskas, beroende därpå att enligt nu gällande bestämmelser pensionsfrågor genom besvär i administrativ ordning kunna dragas — och även faktiskt i icke så ringa utsträckning dragas — under regeringsrättens prövning från åtskilliga pensionsinrättningar, till vilka statens räkenskapskontroll icke sträcker sig. Därest nu gränserna för denna kontroll vore i de därom gällande bestämmelserna på ett enhetligt och följdriktigt sätt avvägda, skulle möjligen betänkligheterna mot att även beträffande nu ifrågavarande tvister låta berörda gränser gälla framstå såsom mindre vägande. Enligt vad förut anförts, är dock detta icke fallet. Beträffande en del pensionsinrättningar gäller, att den statliga räkenskapskontrollen icke utsträckts till dem, oaktat pensionsförhållandena ordnats med bidrag av statsmedel eller eljest under statens medverkan samt intet egentligt skäl, varför de icke på samma sätt som andra liknande inrättningar skulle kontrolleras av statens räkenskapsgranskande organ, synes vara för handen. Exempel härpå äro civilstatens, prästerskapets och statens järnvägars änke- och pupillkassor ävensom arméns pensionskassa och arméns nya änke- och pupillkassa. Såsom en vid detta betänkande (sid. 157) fogad tabell utvisar, utgöres en betydande del av de pensionstvister, som under den period av elva år, tabellen omfattar, dragits under regeringsrättens prövning, av sådana, vilka angått nyssnämnda inrättningars pensionsförhållanden. Det skulle under nu angivna omständigheter knappast kunna betraktas såsom lämpligt att genom användande av berörda räkenskapskontrolls omfattning såsom enda gränsmärke ute-

---

[1] Jfr ovan sid. 104 och följande.

sluta mål angående dessa sistnämnda och med dem jämställda pensionsförhållanden från den administrativa instansordningen och som konsekvens därav från varje prövning av regeringsrätten. Dels skulle detta med hänsyn till det i vissa avseenden otillfredsställande läget av den gränslinje, som för närvarande utmärker räkenskapskontrollens omfattning, komma att te sig såsom mindre följdriktigt och dels skulle det beteckna en icke så obetydlig förändring i den faktiska arbetsfördelningen mellan de allmänna domstolarna och regeringsrätten. Visserligen har, såsom förut framhållits, det ställts i utsikt, att en ny förordning skall komma till stånd, vilken på ett mera rationellt sätt än nuvarande föreskrifter skall bestämma omfattningen av räkenskapskontrollen, men det torde icke kunna förordas att nu, innan så skett, genom en gränsbestämning i anslutning allenast till räkenskapskontrollens nuvarande utsträckning, från regeringsrätten avstänga tvister om en del tvisteföremål, vilka måhända, när den i utsikt ställda nya förordningen blir verklighet, komma att bliva underkastade räkenskapskontrollen med påföljd, att tvister om dem åter skola handläggas av regeringsrätten såsom högsta instans i den särskilda instansordningen. Emellertid lärer det vara händelsen, att enligt nu gällande bestämmelser en del pensionstvister kunna dragas under regeringsrättens prövning, vilka knappast härröra ur sådana förhållanden, till vilka den statliga räkenskapskontrollen kan tänkas bliva utsträckt. Frågan, huruvida dessa tvister böra hänföras till den särskilda instansordningen eller om det är riktigare att förebygga den nu förefintliga möjligheten till sakkonflikter genom att avskära rätten att draga tvisterna under regeringsrättens bedömande, kan synas tvivelaktig. Utan tvekan torde man visserligen kunna instämma i den i 1914 års betänkande (sid. 73) uttalade åsikten, att den omständigheten, att administrativ besvärsrätt i dessa mål nu är för handen, icke i och för sig kan utgöra en tillräcklig grund för att hänföra ifrågavarande tvister till den särskilda instansordningen, för så vitt nämligen detta överflyttande från de allmänna domstolarna skulle vara definitivt och ovillkorligt. Men saken torde ställa sig något annorlunda, om bestämmelsen avfattas så, att den har avseende å tvist, varom nu är fråga, endast så länge besvärsrätten enligt vederbörande reglemente kvarstår. Det står då alltid vederbörande inrättning, som föredrager de allmänna domstolarna, öppet att söka få sitt reglemente ändrat därhän, att besvärsrätten bortfaller. Såsom kammarrätten i sitt utlåtande (sid. 23) framhållit, kan det å andra sidan tänkas, att det för delägarna i en pensionsinrättning framstår såsom en förmån att få anlita den administrativa jurisdiktionen. Ur denna synpunkt skulle det möjligen kunna te sig såsom omotiverat och alltför brådstörtat att utan vidare upphäva fullföljdsrätten, vilken en gång medgivits och icke i och för sig synes ägnad att för det allmänna medföra några olägenheter. Däremot synes det ur alla synpunkter kunna väl försvaras, att staten här meddelar till konflikters förebyggande nödiga bestämmelser, d. v. s. med fullföljdsrättens bibehållande förbinder ett villkor, att pensionstvisterna skola handläggas enligt den särskilda administrativa instansordningen i stället för vid de allmänna domstolarna.

Med hänsyn till vad nu anförts, har i förslaget ifrågasatts, att pensionstvisternas hänförande till den särskilda instansordningen skulle ske i anslutning ej mindre till räkenskapskontrollens omfattning än även till förhandenvaron av besvärsrätt. Den förstnämnda av dessa stödjepunkter för gränsens uppdragande torde visserligen med nuvarande bestämmelser knappast föranleda, att kompetens-

området blir större än det genom en anslutning enbart till besvärsrätten skulle bliva. Då det emellertid i varje fall är avsikten, att eventuella utvidgningar av räkenskapskontrollen skola medföra utsträckning av instansordningens kompetensområde, har förslaget avfattats så som skett. Det har vidare synts med enkelhet och reda mest förenligt, att, så snart besvärsrätt beträffande viss pensionering förefinnes i något av de tre hänseenden — pensionsrätt, avgiftsplikt, delaktighet — ifråga varom regeringsrätten enligt 1909 års lag över huvud taget är kompetent, samtliga pensionstvister, i den bemärkelse detta ord här fattas, vilka hava avseende å denna pensionering, handläggas enligt den särskilda instansordningen.

Målen angående pensionsavgifter beskrivas i lagen om regeringsrätten såsom mål om »avgifter till pensionsinrättning eller annan sådan allmän anstalt eller kassa». Ehuru dessa ordalag möjligen kunna anses mindre tydligt utsäga, att under dem innefattas sådana till statsverket ingående avgifter, som erläggas enligt lagen den 11 oktober 1907 om civila tjänstinnehavares rätt till pension, kan väl dock intet tvivel om att med stadgandet avsetts att inbegripa dessa avgifter förefinnas. Svårare torde vara att under ordalagen inpassa sådana fall, vilka icke lära kunna anses alldeles uteslutna, då pensionsavgifter, som erläggas av statens befattningshavare, inflyta till statskassan utan att där tillföras någon viss fond för pensionering. Då det riktiga emellertid synes vara, att regeringsrätten bör hava att upptaga frågor även om dylika möjligen förekommande pensionsavgifter ävensom att tvister därom böra hänföras till den särskilda instansordningen, har förslaget i denna del formulerats så som skett. Därest av annan anledning, som nedan skall beröras, 2 § 4:o) av lagen om regeringsrätten göres till föremål för ett tillägg, kan det möjligen synas lämpligt att samtidigt företaga en omredigering i nu ifrågavarande avseende.

Påpekas må, att genom ingressen till förslagets 1 § från stadgandets tilllämpning uteslutas sådana frågor om pensionsavgifter och pensionsrätt, som enligt lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring redan nu skola handläggas i annan ordning än vid allmän domstol.[1] Om det däremot t. ex. skulle förekomma, att vid utbetalning på grund av nämnda lag av ett pensionsbelopp felaktighet förelupit och anmärkning gjorts mot vederbörande redogörare samt denne i sin tur nödgas av sakägaren genom rättegång återfordra vad denne kan hava för mycket uppburit, synes tvist därom enligt förslaget tillhöra den särskilda instansordningens domstolar.

Att förslaget, som har avseende å tvistemål, icke lägger hinder i vägen för prövning hos hovrätt eller högsta domstolen av klagan över utmätningsmans förfarande vid utmätning för uttagande av pensionsavgifter, torde utan vidare vara uppenbart.

Statsbidrag m. m.

I 1914 års betänkande har (sid. 70) berörts frågan, huruvida mål om statsbidrag eller understöd av statsmedel, varom i 2 § 4:o) av lagen om regeringsrätten förmäles, böra inrangeras under den nya instansordningen. Ehuru därvid betecknats såsom möjligen icke uteslutet, att i vissa fall kunna föreligga rättsanspråk på utbekommande av statsbidrag, vilka anspråk, utan hinder av att de prövats i administrativ ordning, skulle kunna göras gällande vid allmän domstol, samt dessutom framhållits ifrågavarande måls ofta förefintliga samband med löne-

---

[1] Jfr 1914 års betänkande sid. 74.

frågor, har det likväl icke enligt nämnda betänkande ansetts lämpligt att indraga även mål om dylika anspråk under lagstiftningen. Såsom skäl härför har åberopats — förutom att målen icke egentligen anginge löntagarens rätt — att en stor mängd av desamma med hänsyn till sin enkla beskaffenhet bättre syntes lämpa sig för en mera summarisk handläggning än som enligt den ifrågasatta nya rättegångsordningen skulle komma dem till del ävensom att något praktiskt behov icke torde hava visat sig av att förebygga målens upptagande jämväl vid allmän domstol.

Frågor om statsbidrag komma nu under regeringsrättens behandling dels jämlikt 2 § 4:o) av lagen om regeringsrätten och dels i icke ringa utsträckning i form av anmärkningsmål. De flesta angå bidrag till undervisningsväsendet, särskilt folkskoleundervisningen, och för övrigt till en del olika ändamål såsom folkbibliotek, barnavård, sjukkassor, väghållning m. m. Oavsett att dessa mål sålunda i stor utsträckning stå lönemålen nära, talar även det skälet för deras medtagande under den nya instansordningen, att varken regresskonflikter eller, såsom nyss berörts, sakkonflikter med avseende å hithörande frågor synas uteslutna[1]. Den i 1914 års betänkande uttalade farhågan, att med hänsyn till målens enkla beskaffenhet förfarandet enligt den nya instansordningen skulle ställa sig alltför tungt, synes helt och hållet förfalla, om den fakultativa anordningen kommer till användning och den nuvarande administrativa proceduren sålunda lämnas helt öppen. Med hänsyn till det nu anförda har i anslutning till lagen om regeringsrätten de ifrågavarande målen upptagits bland dem, för vilka den nya administrativa instansordningen skulle komma att ersätta de allmänna domstolarna.

Bidrag från kyrkofonden m. m.

Enligt lagen den 9 december 1910 om kyrkofond skola vissa av de prästerskapet i territoriella församlingar anslagna avlöningsmedel under benämning kyrkofonden användas för kyrkliga ändamål och av statskontoret, utan sammanblandning med andra medel, förvaltas. Av kyrkofonden skola jämlikt nyssnämnda lag samt lagarna den 9 december 1910 om reglering av prästerskapets avlöning och om emeritilöner för präster utgå vissa löneförmåner, såsom ålderstillägg och emeritilöner, för vilkas utbetalande till vederbörande befattningshavare pastoratet icke är ansvarigt. I den mån så är fallet, äro tydligen tvister om löneförmånerna inbegripna under förslagets 1 §, alldenstund kyrkofonden, vilken förvaltas av statskontoret, är underkastad statens räkenskapskontroll. Regeln är dock enligt 1910 års lagstiftning, att det är pastoratet, som i förhållande till befattningshavaren ansvarar för löneförmånernas tillhandahållande. Tvister om lön, vilka härröra ur rättsförhållandet mellan pastoratet och befattningshavaren äro, såsom förut på tal om avlöningsförmåner i allmänhet av kommunala medel nämnts, icke enligt förslaget avsedda att inrymmas under den nya instansordningen.

Enligt gällande bestämmelser om kyrkofonden har emellertid pastoratet[2] gentemot denna fond vissa rättigheter och skyldigheter, vilka hänföra sig till prästerskapets avlöningsförhållanden och om vilka tvister kunna tänkas uppkomma.[3] Under särskilda förutsättningar har nämligen pastoratet jämlikt 6 § i 1910 års lag om kyrkofond och 21 § i lagen av samma år om reglering av

[1] Jfr Holm: Nytt Jur. Arkiv 1887 sid. 74.

[2] Enl. Sv. förf. 1916 n:r 77—80 kan i förevarande hänseenden om stad eller del därav gälla detsamma som om pastorat.

[3] Kammarkollegium har i sitt utlåtande, ovan sid. 43, delvis berört detta.

prästerskapets avlöning rätt att av kyrkofondens medel erhålla ersättning för vad som utöver viss gräns utdebiterats såsom församlingsavgifter till bestridande av prästerskapets löner. I 6 § i lagen om kyrkofond samt 19 § i lagen om reglering av prästerskapets avlöning stadgas vidare, att för nämnda avlöning skogsförsäljningsmedel kunna i viss utsträckning utgå från kyrkofonden. Å andra sidan skall enligt 3 § i lagen om kyrkofond till fonden ingå överskott, som å vissa årligen inflytande avlöningsmedel (arrende av löneboställen, avgälder av lägenheter m. m.) kan i pastorat uppkomma, sedan vad därav för året erfordras till gäldande av de för prästerskapet därstädes fastställda löner tagits i anspråk. Huruvida pastoratet för ett visst år äger utbekomma bidrag från kyrkofonden eller är pliktigt att dit inleverera överskott, beror på en för varje år gjord beräkning av löneförmåner, som skola utgå, och av medel, som därtill äro tillgängliga. I en kungörelse den 24 juli 1914 (Sv. förf. saml. n:r 128) meddelas närmare bestämmelser härom. Det åligger kyrkorådet att enligt fastställda formulär göra dessa beräkningar. Därest beräkningarna visa, att pastoratet har rätt till bidrag av skogsförsäljningsmedel eller att bidrag bör utgå på grund därav att uttaxeringen av församlingsavgifter överskjutit den därför bestämda gränsen, verkställes av Konungens befallningshavande utbetalning till kyrkorådet. Tydligen kan det inträffa, att dylik av Konungens befallningshavande verkställd utbetalning blir föremål för anmärkning och att vederbörande redogörare i anmärkningsmål förpliktas ersätta vad som tilläventyrs anses hava obehörigen utbetalats. Tänkbart är vidare, att redogöraren för att hålla sig skadeslös nödgas mot sakägaren, d. v. s. pastoratet, anställa rättegång. Enligt nu gällande regler torde dylik rättegång skola anhängiggöras vid allmän domstol och regresskonflikt lärer förty här kunna uppkomma. Skulle åter Konungens befallningshavande vägra att tillhandahålla bidrag, vars utbetalande begärts, torde intet hinder finnas för att kyrkorådet hos Kungl. Maj:t överklagar beslutet. Rationellt sett böra sådana besvär uppenbarligen prövas av regeringsrätten, ehuru lagen om regeringsrätten i sin nuvarande lydelse formellt taget knappast torde omfatta dylika besvärsmål om bidrag från kyrkofonden, då fondens medel icke lära utan vidare vara att beteckna såsom statsmedel, om de än till sin natur äro därmed nära besläktade och statsmedel delvis ingå bland fondens tillgångar. Därest emellertid besvärsmål av nyss antydd beskaffenhet hänföras till regeringsrätten, torde även sakkonflikter här kunna uppkomma, alldenstund en prövning i administrativ väg icke synes kunna utesluta ett hänskjutande till allmän domstol. Nu anförda förhållanden synas innefatta vägande skäl för att från de allmänna domstolarna till den nya administrativa instansordningen överflytta tvister om berörda bidrag från kyrkofonden. Konsekvensen synes då bjuda, att samma åtgärd vidtages ifråga om de tvister, som kunna uppkomma om sådant överskott å avlöningsmedel, som, enligt vad ovan sagts, pastorat kan vara pliktigt att inleverera och som jämlikt ovannämnda år 1914 utfärdade kungörelse det åligger statskontoret eller Konungens befallningshavande att eventuellt i vederbörlig ordning indriva.

Därest så sker, synes det vara erforderligt att genom ett tillägg i lagen om regeringsrätten utmärka, att mål om nu berörda frågor falla inom regeringsrättens kompetensområde.

III. Den nya instansordningens organisation.

Instansernas antal.

I det föregående har framhållits, att den nya instansordningen, däri såsom högsta och näst högsta instanser föreslagits regeringsrätten och kammarrätten, möjligen kunde tänkas utökad med ännu någon instans.[1] Detta skulle i så fall motiveras därmed, att det vore olämpligt, att den grundläggande handläggningen skulle äga rum vid en central, för hela landet gemensam domstol och att det vore erforderligt, att målen i första hand upptoges av ett flertal för rättssökande i olika delar av landet lättare tillgängliga domstolar. Onekligen kan en sådan centralisering som den ifrågasatta anordningen med kammarrätten såsom första instans lätt komma att framstå som en olägenhet. Vore det meningen att under den nya instansordningen inrymma även tvister om avlöningsförmåner av kommunala medel etc., för vilka tvister denna instansordning skulle utgöra den enda vägen för erhållande av högsta myndighetens prövning, vore det väl också nödvändigt att allvarligt taga under övervägande, om icke t. ex. de allmänna underrätterna eller länsstyrelserna borde göras till instanser närmast under kammarrätten. Ser man åter till de tvistefrågor, vilka upptagits i det nu framlagda förslagets 1 §, finner man, att desamma i allmänhet äro sådana, på vilka den fakultativa anordningen äger tillämplighet. Där så är fallet, torde det kunna antagas bliva regel, att den nya instansordningen behöver komma till användning egentligen blott med avseende å sådana tvister, vilka, därest de fortfarande tillhört de allmänna domstolarna, skulle hava kommit att fullföljas åtminstone till hovrätt och sålunda allt som allt blivit föremål för ett för parterna icke mindre tungt och kostsamt förfarande än målens anhängiggörande och behandling vid kammarrätten innebär. Emellertid kan ju den fakultativa anordningen icke göra sig gällande ifråga om alla tvister och särskilt icke ifråga om de regresstvister, som äro att inräkna bland de i 1 § upptagna tvistemålen. Därest den möjlighet till enklare förfarande beträffande regresstvisterna, som förslaget innehåller och som härnedan skall närmare beröras, hålles öppen, torde dock knappast några allvarligare betänkligheter kunna hysas mot att kammarrätten även för dessa mål göres till första instans. För övrigt må framhållas, att, om kammarrätten skulle utgöra andra instans, detta för regresstvisternas del skulle medföra den olägenheten, att det i hög grad skulle försvåra genomförandet av deras gemensamma handläggning med anmärkningsmålen. På grund av vad sålunda anförts och då kravet på rättssäkerhet icke synes kunna anses åsidosatt genom instansordningens begränsande till två instanser, men rättsskipningens snabbhet i stället därigenom befrämjas, har en dylik begränsning följts i förslaget.

Regresstvisterna och anmärkningsmålen.

Tidigare har framhållits, hurusom regresstvisterna och anmärkningsmålen hänföra sig till sinsemellan skilda rättsförhållanden, men att detta oaktat på grund av den inbördes släktskapen med avseende å själva rättsfrågan en gemensam handläggning av regresstvister och anmärkningsmål kan befinnas ändamålsenlig. Vad anmärkningsprocessen i och för sig angår, torde numera, sedan de planer, som i sammanhang med riksräkenskapsverkets tillkomst på sin tid upp-

[1] Jfr även folkskoleöverstyrelsens och magistratens i Upsala yttranden.

gjordes i syfte att förlägga domsrätten i anmärkningsmål till en annan administrativ domstol än kammarrätten, övergivits, på det hela taget ingen strävan göra sig gällande att förändra förfarandet i själva anmärkningsmålen.[1] Såsom kammarrätten, då nyssnämnda planer voro på färde, yttrat, torde den nuvarande ordningen för anmärkningsmålens handläggning kunna i det hela anses tillfredsställande. Då i 1914 års betänkande anförts, att om anmärkningsmålen borde stadgas särskilt, har tydligen därmed närmast avsetts anmärkningsmålens förhållande till regresstvisterna, liksom de riktlinjer, vilka i kammarrättens utlåtande över nyssnämnda betänkande uppdragits för förfarandet i anmärkningsmål, huvudsakligen hava avseende å ordnandet av en gemensam handläggning av dessa mål och regresstvisterna. Att möjlighet till en dylik gemensam handläggning bör beredas, torde utan vidare få anses givet. I betraktande av att regresstvisterna egentligen äro att anse såsom specialfall av tvister i allmänhet om respektive tvisteföremål, synes det emellertid vara mest naturligt att — i stället för att giva en särskild lag beträffande anmärkningsmålen och regresstvisterna — så långt som möjligt meddela gemensamma bestämmelser angående samtliga de tvister, som hänföras till den nya instansordningen, och i sammanhang därmed lämna de särskilda föreskrifter, som må erfordras med hänsyn till regresstvisterna och deras handläggning gemensamt med anmärkningsmålen. Ett dylikt tillvägagångssätt synes för övrigt även vara att föredraga ur den synpunkten, att, såsom nedan närmare beröres, gemensamheten i handläggning icke torde böra göras obligatorisk och att därför bestämmelser med avseende å regresstvisterna äro behövliga jämväl för sådana fall, då de handläggas åtskilda från anmärkningsmålen.

Tvistens konstaterande förutsättning för instansordningens anlitande?

I kammarrättens utlåtande har (sid. 26—28) ifrågasatts, att den, som enligt den nya instansordningen ville anhängiggöra ett anspråk om utbekommande av viss löneförmån etc., skulle vara pliktig att därvid med skriftligt bevis styrka, att tvist verkligen förelåge, d v. s. att förmånens etc. tillhandahållande vägrats honom. Då emellertid en dylik föreskrift, efter vad det vill synas, utan något egentligt skäl skulle utgöra en avvikelse från den allmänt gällande regeln, att förhandlingen vid domstolen får utvisa, i vad mån en sak är tvistig, har någon bestämmelse i antydd riktning icke i förslaget upptagits. Korrektivet mot ett onödigt anlitande av domstolsvägen torde här som annars närmast böra sökas i för den därtill skyldige menliga följder med avseende å rättegångskostnaderna.

Sättet för tvists anhängiggörande.

I 1914 års betänkande har föreslagits, att hithörande tvister skulle genom stämning eller eventuellt i viss annan däremot svarande ordning anhängiggöras hos kammarrätten. Där har framhållits, å ena sidan, att stämningsförfarandet måste anses innebära en i viss mån starkare garanti för en noggrann och fullständig utredning än en i regel rent skriftlig procedur, anhängiggjord i annan form, samt, å andra sidan, att stämningsförfarandet i jämförelse med vissa andra tänkbara procedurer utmärkte sig för en viss tyngd. Sistnämnda synpunkt har av det stora flertalet av de myndigheter, som i förevarande ämne yttrat sig, starkt betonats; och har i sammanhang därmed ganska allmänt förordats, att ett enklare förfarande än stämning måtte komma till användning för tvisternas anhängiggörande. Vid övervägande av dessa uttalandens betydelse måste särskilt

[1] Jfr dock arméförvaltningens yttrande.

två omständigheter beaktas. För det första hava dessa meningsyttringar tillkommit under den förutsättningen, att den nya instansordningen skulle bliva den enda väg, på vilken hithörande tvister skulle kunna dragas under Kungl. Maj:ts prövning. Det torde med säkerhet kunna antagas, att stämningsförfarandet icke skulle hava rönt på långt när så starkt motstånd, därest man räknat med en fakultativ anordning sådan som den här föreslagna. För det andra torde man kunna våga den förmodan, att uttalandena mot stämningsförfarandet till avsevärd, måhända huvudsaklig del tillkommit under inflytande av den i allmänhet med tanken på dylikt förfarande förknippade föreställningen om ovillkorlig skyldighet till inställelse vid domstolen och muntlig förhandling. Däremot må då framhållas, att ett stämningsförfarande utan dessa konsekvenser givetvis är tänkbart och att frågan om lämpligaste sättet för tvisternas anhängiggörande därför mycket väl kan betraktas i stort sett fristående från frågan om det efterföljande förfarandet.

Ett sätt att lösa ifrågavarande spörsmål, vars möjlighet berörts i 1914 års betänkande (sid. 84), vore att helt enkelt i den nuvarande administrativa processen inskjuta kammarrätten såsom instans närmast under regeringsrätten, så att målen genom besvär över vederbörande förvaltningsmyndigheters beslut skulle komma under kammarrättens prövning. Denna utväg har dock i nyssnämnda betänkande förkastats främst av det skälet, att, då den nya instansordningen avsåge övertagande av de allmänna domstolarnas befattning med verkliga tvistemål, det föreföllе principiellt riktigare, att förfarandet ordnades på en linje löpande helt vid sidan av den rent administrativa handläggningen. Att detta skäl här vinner obetingad anslutning, är tydligt, då det står i full samklang med den uppfattning om den nya instansordningens uppgift, som i denna framställning genomgående förfäktats. Att såsom kammarrätten, utan särskild motivering, ifrågasatt tilllämpa den antydda metoden på en viss grupp av de hithörande målen, nämligen pensionsmålen, skulle innefatta en undantagsbehandling av dessa mål, för vilken det synes svårt att finna tillräckliga skäl och mot vilken även talar, att densamma icke kan genomföras beträffande sådana pensionstvister, som tillika äro regresstvister.

Därest ett annat förfarande än stämningsförfarandet skulle föredragas, synes därför närmast böra komma i åtanke det i 1914 års betänkande alternativt föreslagna och av kammarrätten förordade, vilket går ut på att tvisterna hos sistnämnda myndighet skulle anhängiggöras genom skriftlig inlaga, vilken genom det allmännas försorg skulle kommuniceras med vederbörande. Vad sättet för denna *delgivning* angår, skulle det väl emellertid vara nödvändigt, att därutinnan komme att gälla samma eller åtminstone ungefär liknande regler som för delgivning av stämning, bland annat av det skälet att även i fråga om dessa mål kan uppstå behov av föreskrifter, huru det skall förfaras, då den, mot vilken ett anspråk riktas, icke kan för delgivning personligen anträffas.[1] Om man nu vidare med denna utgångspunkt betraktar den föreliggande frågan fristående och sålunda icke med det ena eller andra sättet för en tvists anhängiggörande anser oundgängligen förbunden en viss ordning för det efterföljande rättegångsförfarandet, består tydligen skillnaden mellan anhängiggörande å ena sidan genom stämning och å andra sidan på förut antytt sätt genom skriftlig inlaga eller ansökan

[1] Jfr 11 kap. 9 och 10 §§ rättegångsbalken.

egentligen blott, förutom i den olika benämningen, däri, att ansökningen till skillnad från stämningen skulle delgivas genom det allmännas och icke genom den rättssökandes egen försorg. Om det fördelaktiga och lämpliga i en dylik anordning synas dock kunna råda delade meningar. Därutinnan torde det spela en viss roll, vilken uppgift den nya instansordningen tilldelas. Avser man, i enlighet med vad i den förberedande utredningen föreslagits, att göra instansordningen till den enda väg, på vilken Kungl. Maj:ts prövning kan erhållas, synes onekligen mera fog föreligga för att det allmänna åtager sig delgivningen än om i enlighet med det härmed framlagda förslaget en fakultativ anordning kommer till stånd, enligt vilken den nya instansordningen är avsedd allenast att beträffande hithörande mål övertaga de allmänna domstolarnas verksamhet. Att vissa tvistemål överflyttas från dessa domstolar och göras till föremål för administrativa domstolars prövning, kan ju icke utgöra något skäl för att samtidigt på statens bekostnad befria de rättssökande från dem enligt vanliga rättegångsregler åliggande skyldigheter. Icke heller torde detta kunna tillfullo motiveras därmed, att de i hithörande mål omtvistade rättigheterna äga en i viss mån offentligrättslig karaktär. Principiellt sett förefaller det riktigare, att den med målets anhängiggörande sammanhängande delgivningsskyldigheten fortfarande får åvila käranden, givetvis med utsikt för denne, att om han vinner i huvudsaken, tillerkännas ersättning av motparten för bland annat denna rättegångskostnad.

Det må i detta sammanhang framhållas, att om i förslagets 11 § ifrågasatta lättnader för parterna genomföras, dessa torde komma att underlätta stämningsförfarandet. I samma riktning verka givetvis de i en kungörelse den 28 maj 1886 givna föreskrifter, enligt vilka hos vissa myndigheter, bland andra kammarrätten, skola finnas kommissionärer med uppdrag att tillhandagå allmänheten med handlingars ingivande samt med uttagande och översändande av beslut och handlingar etc.

Med hänsyn till vad sålunda anförts, har föreslagits, att för ifrågavarande tvisters anhängiggörande stämningsförfarandet skall användas och att därvid skola tillämpas rättegångsbalkens regler om stämning, dock i fråga om regresstvisterna med vissa modifikationer, vilka betingas av de avvikelser i fråga om själva rättegången, som beträffande dessa mål ifrågasatts. Såsom ett skäl för stämningsförfarandets anlitande torde även kunna anses, att stämning i det allmänna medvetandet står såsom den normala inledningen till en förmögenhetsrättslig tvist, något som särskilt för regresstvisternas del synes vara att beakta ur synpunkten av det önskvärda i att den sakägare, mot vilken anspråk riktas i den i förslaget ifrågasatta mera summariska ordningen icke må kunna sväva i okunnighet om, att ett även för hans del slutgiltigt avgörande är förestående.

Bevakandet av kronans rätt.

I 11 kap. 19 § rättegångsbalken är sörjt för att stämning, som är riktad mot kronan, skall komma den myndighet tillhanda, vilken har att bevaka kronans rätt. Det har, särskilt av kammarrätten, ifrågasatts, att det skulle uppdragas åt kammarrättens advokatfiskal att i allmänhet i mål av här ifrågavarande beskaffenhet iakttaga kronans intressen. Till stöd för lämpligheten därav har andragits, att därigenom skulle befrämjas målens enhetliga behandling samt deras snabba och säkra avgörande. Då det emellertid under inga förhållanden torde kunna undvikas, att vederbörande förvaltningsmyndigheter och de organ, vilka i allmänhet i rättegångar och dylikt tillvarataga kronans rätt å respektive för-

valtningsområden, höras även i hithörande mål, kan det möjligen synas överflödigt och i viss mån innebärande en överorganisation att därutöver för dessa mål vidtaga särskilda anstalter för bevakandet av det allmännas intressen. De skilda förvaltningsmyndigheternas ombudsmän böra kunna förutsättas vara, envar inom sitt verksamhetsområde, bäst skickade att iakttaga det allmännas rätt. I varje fall torde dylika instruktionella föreskrifter icke hava sin plats i den nu ifrågasatta lagen.

Rättegången i kammarrätten.

Beträffande rättegångsförfarandet i kammarrätten torde det, såsom redan antytts, vara av behovet påkallat att göra en viss skillnad mellan å ena sidan regresstvisterna och å andra sidan övriga mål, ifråga om vilka senare den fakultativa anordningen i allmänhet gör sig gällande.

Vad den senare gruppen av mål angår, lärer man, enligt vad förut framhållits, hava anledning förvänta, att den nya instansordningen kommer att anlitas ungefär i den utsträckning, i vilken man nu för hithörande tvistefrågor begagnar sig av de allmänna domstolarna, d. v. s. i sådana fall då målet i ena eller andra hänseendet är av jämförelsevis större betydenhet. Det synes då knappast finnas någon anledning att för dessa tvister tillskapa en annan procedur än den som enligt 26 kap. 16 § rättegångsbalken gäller för tvistemål, vilka instämmas till hovrätt. Vid tillkomsten av 1901 års lag om ändring i vissa delar av rättegångsbalken, varigenom nyssnämnda lagrum erhållit sin nuvarande lydelse, anförde vederbörande departementschef — under erinran om att dittills för till hovrätt instämda mål varit stadgat ett skriftligt förfarande nära överensstämmande med vadeförfarandet — att det torde få anses mindre lämpligt, att mål av betydenhet sålunda redan i första instansen handlades skriftligen, såtillvida som erforderlig processledning därvid ej kunde äga rum, vartill komme, att i vissa fall svaranden kunde finna sin räkning i att genom uteblivande eller avgivande av ett otillfredsställande genmäle försvåra eller omöjliggöra tvistefrågornas behöriga utredande. De skäl, som sålunda föranledde det muntliga förfarandets införande ifråga om till hovrätt instämda mål, torde i stort sett kunna åberopas såsom skäl för ett ovillkorligt stadgande om dylikt förfarande jämväl ifråga om de mål — frånsett tillsvidare regresstvisterna — vilka enligt förevarande förslag skola instämmas till kammarrätten i stället för till allmän domstol. Att, därest förfarandet såsom regel är skriftligt, muntlig förhandling vid behov kan anordnas, torde för dessa mål icke kunna verka i högre grad betryggande än motsvarande möjlighet beträffande till hovrätt instämda mål, ifråga om vilka denna möjlighet icke ansågs göra ett ovillkorligt stadgande om muntligt förfarande obehövligt.

Beträffande regresstvisterna torde emellertid i viss mån avvikande rättegångsregler vara av förhållandena påkallade. Till en början kan ju ifråga om dem den fakultativa anordningen icke, såsom eljest, motverka, att mera bagatellartade mål komma att handläggas enligt den nya instansordningen. Redan detta gör onekligen, att man ifråga om dessa tvister med större skäl kan befara, att en ovillkorligen muntlig förhandling delvis skall komma att framstå såsom onödigt betungande. Visserligen torde det förhålla sig så, att regresstvister över huvud taget för närvarande äro jämförelsevis sällsynta, vilket till stor del lärer bero på att vederbörande sakägare, utan att rättegång behöver anlitas, betalar vad redogöraren, godvilligt eller i anmärkningsväg därtill förpliktad, utgivit i ersättning till det allmänna. Det är emellertid, såsom förut framhållits, ett gam-

malt önskemål, att till lättnad för redogöraren i hans ofta vanskliga mellanställning möjlighet öppnas för denne att i sammanhang med anmärkningsprocessen påkalla prövning av frågan om sakägarens betalningsskyldighet. Av tidigare förslag i ämnet att döma, har man tänkt sig, att detta skulle kunna ske under jämförelsevis enkla former, så att redogöraren utan igångsättande av en alltför vidlyftig apparat skulle, så snart han icke kände sig fullt säker på sakägarens redobogenhet att böja sig för anmärkningsmålets utgång eller på hans betalningsförmåga, äga möjlighet att genom ett processuellt förfarande mot sakägaren jämsides med anmärkningsmålet göra sin regresstalan gällande. En viss enkelhet med avseende å förfarandet synes också vara en nödvändig förutsättning för att reformen för redogörarnas del skall bliva av tillbörligt värde. En lagstiftning i sådan riktning kan väl möjligen förväntas medföra någon ökning i regresstvisternas antal, men detta torde ur det allmännas synpunkt icke behöva betraktas såsom någon nämnvärd olägenhet, då dessa tvisters prövning väl oftast kommer att sammanfalla med anmärkningsmålens avgörande. Skulle däremot för regresstvisterna påbjudas ett ovillkorligen muntligt rättegångsförfarande, synes det antagligt, att detta i högre grad än önskligt vore skulle kunna hålla redogörarna tillbaka från att anlita möjligheten att i samband med anmärkningsmålet föra talan mot sakägaren. Anmärkningsmålen, i vilka såsom regel endast skriftlig procedur kommer till användning, kunna ju nämligen ofta angå synnerligen ringa belopp, utan att detta hindrar, att det för redogöraren kan vara av vikt att vederbörande sakägares betalningsskyldighet varder fastslagen. Behovet av att ernå ett beslut om sakägarens betalningsskyldighet torde kunna inträda minst lika ofta beträffande jämförelsevis enkla och bagatellartade anmärkningsfrågor som i fråga om mera svårutredda eller betydande sådana. Klart är dock, att, om det rättegångsförfarande, som måste anlitas, är tungt och invecklat, detta lätt kan till ett visst förfång för redogöraren avskräcka denne från att för obetydligare tvister påkalla domstols prövning. Å andra sidan kan det också tänkas, att under samma förutsättning sakägaren hellre betalar till redogöraren, än han för att hävda vad han dock anser vara sin rätt ådrager sig en mera omständlig rättegång, däri han, även om prövningen i huvudsaken utfaller till hans fördel, ofta torde hava små utsikter att få sina kostnader ersatta av redogöraren, vilken såsom skäl för rättegångens anställande kan åberopa det mot honom själv inledda anmärkningsförfarandet.

Ur nu anförda synpunkter har det synts ändamålsenligt och till båtnad för parterna å ömse sidor, att en regresstvists anhängiggörande icke ovillkorligen skall föranleda inställelse inför domstolen och muntlig förhandling. Därför har det föreslagits, att den omedelbara påföljden av anhängiggörandet blott skall bestå i skyldighet för sakägaren att avgiva skriftligt svaromål och att det får bero på omständigheterna i varje särskilt fall, vilken vidlyftighet proceduren kommer att antaga. Ur rättssäkerhetens synpunkt har det dock synts riktigast att stadga en i det närmaste ovillkorlig rätt för part att påkalla och erhålla muntlig förhandling. Att i lagen föreskriva rätt till växlande av ett visst antal skrifter torde vara mindre lämpligt, när fråga är om rättegångsförfarandet i första instans, alldenstund det icke lärer falla sig lätt, att finna ett tal, som kommer att passa för alla eller ens för de flesta mål.

Ifråga om rätt att direkt överklaga kammarrättens beslut eller eljest påkalla regeringsrättens prövning därav ansluter sig förslaget till rättegångsbalkens motsvarande bestämmelser ifråga om mål, som instämmas till hovrätt. *Klagorätt m. m.*

I 1914 års betänkande har (sid. 91) framhållits såsom önskvärt, att de tämligen tunga former, som vore föreskrivna för fullföljande av talan mot hovrätts domar i dit instämda eller vädjade saker, kunde undvikas vid fullföljandet av talan mot kammarrättens utslag i ifrågavarande mål och besvärsförfarandet i stället komma till användning. Om det lämpliga häri torde knappast kunna råda delade meningar. En föreskrift, att talan i statsdepartementen skulle fullföljas genom revisionsansökning, skulle otvivelaktigt för hittills rådande åskådning te sig ganska främmande. Särskilt om det i förslaget ifrågasatta mera summariska rättegångsförfarandet i kammarrätten för regresstvisterna kommer till stånd, kan beträffande åtminstone dessa mål annan fullföljdsordning än besvärsvägen knappast sättas ifråga, då rättssäkerheten här torde kräva, att klagotiden räknas från det vederbörande erhållit del av det beslut, som skall överklagas. *Sättet för talans fullföljande.*

I anslutning till den åsikt, som därom uttalas i 1914 års betänkande (sid. 91), har det ansetts, att särskilda bestämmelser om förfarandet i högsta instans på det hela taget[1] kunna i förevarande lag undvaras och att i sådant hänseende beträffande ifrågavarande mål följaktligen bör få gälla detsamma som ifråga om andra mål, vilka tillhöra regeringsrättens avgörande. (Jfr 5 § i lagen om regeringsrätten samt 3 § i nådiga stadgan den 5 juni 1909 ang. behandling inom statsdepartementen av ärenden, som tillhöra regeringsrätten). Detta innebär till skillnad från sådana besvärsmål, vilkas prövning ankommer på högsta domstolen, bland annat, att det icke skall åligga klagande att uttaga och delgiva motparten besvärshandlingarna, utan att föredraganden genom remiss till vederbörande myndighet infordrar motpartens förklaring. Det synes vara en fördel, om det sålunda kan undvikas att för nu ifrågavarande från kammarrätten fullföljda mål påbjuda ett annat behandlingssätt än det i allmänhet inom statsdepartementen tilllämpade, vilket sistnämnda kommer hithörande tvister till del, därest de i hittills vanlig ordning dragas under regeringsrättens prövning. Den lättnad i besvär och omkostnader för talans utförande och bevakande i högsta instans, som därigenom på det allmännas bekostnad beredes den enskilde, synes kunna försvaras med den åtminstone i viss mån offentligrättsliga karaktären hos de rättsförhållanden, varom i dessa mål är fråga. *Målens behandling i högsta instans.*

Enligt vad i 1914 års betänkande (sid. 91) uttalas, måste det i hithörande liksom i andra mål anses regeringsrätten förbehållet att förordna om införskaffande av erforderlig utredning genom muntligt förhör med parterna eller annorledes. Någon bestämmelse i den nu ifrågasatta lagen motsvarande stadgandet i 30 kap. 45 § rättegångsbalken synes vid sådant förhållande icke av behovet påkallad.

---

[1] Jfr dock 10 § i förslaget.

Speciell motivering.

Utöver vad ovan anförts må till belysning av förslagets särskilda bestämmelser ytterligare anföras följande.

1 §.

Ifråga om denna paragraf synes intet vara att tillägga till vad därom i den allmänna motiveringen anförts.

2 §.

Vad angår stämningsförfarandet, åsyftas i främsta rummet stadgandet i 11 kap. 35 § rättegångsbalken, som för stämning till hovrätt föreskriver skriftlig stämningsansökan samt i övrigt hänvisar till laga föreskrifter beträffande stämning till underrätt.

Vidkommande själva rättegången i kammarrätten avser paragrafens hänvisning till allmänna rättegångsregler först och främst 26 kap. 16 § rättegångsbalken, vilket lagrum stadgar om inställelseskyldighet i till hovrätt instämt mål och om påföljder för utevaro samt ifråga om sättet för talans utförande föreskriver, att därom skall gälla detsamma som vid underrätt. Förslagets ifrågavarande paragraf torde föranleda, att (23 kap. 1 § rättegångsbalken) domfört antal i kammarätten vid handläggning av ifrågavarande tvister är fem ledamöter eller ock, därest tre äro om slutet ense, fyra ledamöter, en sammansättning som redan nu användes i kammarrätten vid behandling av bland annat anmärkningsmålen; att (30 kap. 16 § rättegångsbalken) kammarrätten vid meddelande av utslag eller beslut, däremot talan må omedelbart fullföljas, skall giva tillkänna sättet för talans fullföljande; att vad i lagen den 19 juni 1919 om fri rättegång stadgas ifråga om till hovrätts handläggning hörande mål skall i tillämpliga delar gälla nu ifrågavarande mål, så länge de handläggas av kammarrätten o. s. v.

Ifråga om överklagandet etc. av under rättegången meddelat beslut gäller hänvisningen i förevarande paragraf i första hand 16 kap. 14 § samt 30 kap. 15 § och 25 kap. 7 §, allt rättegångsbalken.

3 §.

Denna paragraf avser att i viss utsträckning realisera det redan i ovan berörda 1878 års riksdagsskrivelse uttryckta önskemålet om en gemensam handlägg-

ning av å ena sidan den i anledning av framställd anmärkning förda ersättningstalan mot redogörare och å andra sidan talan om motsvarande betalningsskyldighet för den eller de sakägare, som genom obehörig utbetalning eller uraktlåten indrivning etc. från redogörarens sida ekonomiskt riktats. Möjlighet härtill har öppnats genom 1 § i förslaget, enligt vilken bland annat regresstvister om där avsedda avlöningsförmåner m. m. skola överflyttas till den särskilda instansordningen. Huvudföreskriften i nu ifrågavarande paragraf går ut därpå, att, därest hos kammarrätten samtidigt förekomma anmärkningsmål och regresstvist, målen, i den mån så utan oskäligt fördröjande av anmärkningsmålet kan ske, skola företagas till gemensam prövning. Att med uteslutande av förbehållet, att den gemensamma prövningen utan antydd olägenhet kan företagas, giva detta stadgande en mera ovillkorlig karaktär skulle, synes det, möjligen kunna föranleda otillbörligt dröjsmål med anmärkningsmålets avgörande i sådana fall, då hinder kan möta för stämnings delgivning med sakägare eller då redogörare rent av kan tänkas önska så länge som möjligt genom förhalande av delgivningen vinna uppskov med anmärkningsmålet samt sålunda undandraga sig ersättningsskyldighet. Förslaget ifrågasätter icke heller någon ovillkorlig skyldighet för redogöraren att för bevarande av sin rätt mot sakägaren före anmärkningsmålets avgörande lämna denne tillfälle att yttra sig. I sitt utlåtande över 1878 års riksdagsskrivelse ifrågasatte kammarrätten visserligen påbjudandet av en sådan skyldighet, men erinrade samtidigt om att en dylik föreskrift kunde medföra vissa ofördelaktiga konsekvenser.[1] I stället har i anslutning till vad kammarrätten därutinnan i sitt utlåtande över 1914 års betänkande förordat, full frihet lämnats redogöraren att i den utsträckning, vanliga rättsregler medgiva, låta anstå med sina rättsliga åtgärder mot sakägaren. För en dylik frihet talar bland annat, att dess motsats dels skulle, om alltför stor obillighet mot redogöraren skulle undvikas, nödvändiggöra uppskov med anmärkningsmålets avgörande praktiskt taget huru länge som helst, i avbidan på att talan mot vederbörande sakägare, kanhända många till antalet, hunne instämmas och utföras, och dels lätt skulle kunna onödigtvis föranleda talrika processer mot sakägare, för vilka eljest kännedomen om själva anmärkningsmålets utgång skulle utgöra tillräcklig orsak att hålla redogöraren skadeslös.

Att förslaget använder uttrycket gemensam »prövning» och icke gemensam »handläggning» har sin grund däri, att det förra uttrycket ansetts egentligare, då förhandlingsproceduren såsom regel är skriftlig. Givetvis avser förslaget icke att lägga något hinder i vägen för att även handläggningen i övrigt, i den mån så befinnes möjligt och lämpligt, sker gemensamt.

I motsats till vad kammarrätten i sitt utlåtande (sid. 43) över 1914 års betänkande förordat, har i förslaget icke inrymts någon föreskrift om gemensam prövning av regresstvister och fiskaliska aktionsmål. Härutinnan hänvisas till vad ovan i den allmänna motiveringen anförts beträffande sådana fall, då en framställd anmärkning anses böra föranleda talan mot redogöraren om icke blott ekonomiskt utan även kriminellt ansvar.[2] Skulle det vara någon mening med ett påbud om gemensam handläggning av regresstvister och fiskaliska aktionsmål (eventuellt även balansmål), borde tydligen också meddelas bestämmelse i sådan riktning, att regresstvister, som ägde sammanhang med dylika mål av kriminell beskaffenhet, i

---

[1] Jfr kammarrättens utl. över 1914 års betänkande sid. 33 och följande.
[2] Jfr ovan sid. 102—103.

likhet med de sistnämnda skulle från kammarrätten fullföljas icke till regeringsrätten utan till högsta domstolen. På skäl, som i den allmänna motiveringen anförts, synes emellertid föreskrift av sådan innebörd icke böra ifrågakomma.

Vid angivande i förslaget av meningen med benämningen *redogörare* har syftet varit att med denna beteckning nå envar, vilken på grund av med tjänst eller uppdrag (exempelvis kommittéuppdrag) förbundet ansvar kan tänkas bliva nödgad att till undvikande av egen förlust uppträda såsom kärande mot den som orättmätigt gynnats med avseende å sådan avlöningsförmån (i penningar eller naturaprestation) eller annat, varom tvist enligt 1 § tillhör kammarrättens upptagande. Detta torde innebära en viss utvidgning av begreppet redogörare, sådant detsamma vanligen uppfattas. Sålunda torde t. ex. ledamot i hovrätt, vilken (i den mån sådant kan förekomma) deltagit i beslut, varigenom den tjänsteman, som förvaltar hovrättens avlöningsmedel, anbefallts att göra viss utbetalning,[1] icke enligt vanligt språkbruk själv kallas redogörare med avseende å den ifrågavarande förvaltningsåtgärden, men enligt förslaget är denna benämning å honom tillämplig. Vidare faller under förslagets redogörarebegrepp exempelvis landsfiskal, även då han förskottsvis av egna medel utbetalar ersättning till vittne i brottmål; han bär visserligen icke själv redogörareansvar inför riksräkenskapsverket, men han är likvisst på grund av sin tjänsteställning skyldig att företaga utbetalning av vittnesersättning och ansvarar personligen för att ersättningen tillhandahålles i enlighet med gällande föreskrifter.[2] Den i förslaget gjorda definitionen är uppenbarligen i och för sig rymligare än den åsyftade omfattningen av densamma betingar, men den avsedda begränsningen vinnes därigenom att i förslaget benämningen redogörare icke användes annat än i relation till sådana tvister, som enligt 1 § skola tillhöra kammarrättens upptagande.

Det torde icke kunna anses uteslutet, att, vare sig redogöraren uraktlåter att föra talan mot sakägaren eller ej, det kan ligga i kronans eller annan rättsägares intresse att föra dylik talan, exempelvis i sådant fall, då insolvens kan befaras hos redogöraren. Denna möjlighet har vid avfattandet av förevarande paragraf beaktats.

Med andra stycket åsyftas att på ett praktiskt sätt förenkla den procedur, som föregår den gemensamma prövningen, samt åstadkomma ordning i densamma. En redogörare, vilken bestrider en mot honom framställd anmärkning, men som samtidigt för talan mot sakägaren, måste ju vid utförandet av sistnämnda talan i regel huvudsakligen åberopa samma skäl, som han i anmärkningsmålet bestrider. Tvistefrågans såväl rättsliga som sakliga innebörd är ju vidare oftast densamma för båda målen. Under sådana omständigheter har det synts ändamålsenligt om förfarandet i regel kan fortlöpa i den ordningen, att skriftväxlingen i själva anmärkningsmålet först bringas till slut och att därefter sakägaren, på sätt i 4 och 5 §§ närmare omförmäles, får del ej mindre av stämningen än även av berörda skriftväxling. Därigenom försättes sakägaren i tillfälle att med ens överblicka ställningen och kan ifråga om målets utredande inskränka sig till en eventuell komplettering av de skäl och bevis, som redogöraren förebragt i anmärkningsmålet. Om proceduren lägges på nu antytt sätt, har redogöraren å sin sida den fördelen, att han i stort sett kan gentemot sakägaren åberopa de skäl och bevis, som i an-

---

[1] Jfr kammarrättens utlåtande över 1914 års betänkande sid. 27.
[2] Jfr ovan sid. 88 vid not. 1.

märkningsmålet mot honom själv andragits. Det har emellertid icke ansetts lämpligt att påbjuda, att med stämningen ovillkorligen skall anstå, tills skriftväxlingen i anmärkningsmålet kan betraktas såsom avslutad, alldenstund det uppenbarligen kan tänkas, att särskilda omständigheter äro för handen, på grund av vilka det är önskvärt, att sakägarens hörande icke uppskjutes.

4—6 §§.

Dessa paragrafer avhandla det från det vanliga i väsentliga stycken avvikande förfarande, som enligt förslaget skall tillämpas med avseende å *regresstvist*, d. v. s. tvist, vilken av sådan redogörare, som förut nämnts, eller dennes huvudman (kronan eller allmän inrättning) anhängiggöres mot sakägare med yrkande om betalningsskyldighet för denne på den grund att han åtnjutit orättmätig fördel med avseende å sådan avlöningsförmån eller annat, varom tvist enligt 1 § tillhör kammarrättens upptagande.[1] Att detta förfarande är avsett även för sådana regresstvister, som icke skola prövas gemensamt med anmärkningsmål, kan möjligen synas överflödigt att utsäga, men har ansetts för tydlighetens skull lämpligen böra framhållas i sammanhang med 4 §:ns hänvisning till 3 §, vilken avhandlar just dylik gemensam prövning. Förfarandet ifråga är sålunda att tillämpa även i sådana fall, då det tvisten motsvarande anmärkningsmålet redan är slutligen avdömt; vidare då redogöraren för egen del utan rättegång medgivit att vidkännas av honom föranledd utgift eller brist; eller då han därtill förpliktats i sådant mål, som icke tillhör kammarrättens prövning; eller slutligen då han, utan att anmärkning eller erinran mot honom framställts, själv finner anledning att rätta ett begånget misstag genom att vända sig mot sakägaren o. s. v.

Med avseende å stämningens innehåll, vilket, i den mån inga avvikelser stadgas, regleras av 2 §, föreslås här vissa särskilda föreskrifter, vilka betingas bland annat därav, att stämningens påföljd åtminstone icke omedelbart skall vara inställelse inför domstolen och muntlig förhandling därstädes utan blott skyldighet för sakägaren att, om han vill vara hörd, ingiva eller insända skriftligt svaromål till kammarrätten. Särskilt i sådant fall, då målet angår ett jämförelsevis obetydligt belopp och sakägaren finner sig icke hava något att tillägga till vad i anmärkningsmålet anförts, torde det lätt inträffa, att svaromål från hans sida uteblir. Det synes då, därest han icke visat laga förfall eller begärt anstånd med svaromålets avgivande, rimligen kunna antagas, att han finner den redan verkställda utredningen tillfyllestgörande såsom grundval även för det mot honom anhängiggjorda målets slutgiltiga prövning. En garanti för att rättssäkerhetens krav genom ett dylikt antagande icke åsidosättas, torde ligga i förslagets stadgande, att vid klagan över kammarrättens utslag besvärstiden skall räknas från det klaganden fått del av utslaget.

Andra stycket av 4 § avser att i ordningens intresse förebygga möjlighet för käranden att huru länge som helst efter stämningens uttagande draga ut på tiden med dess delgivande. Enligt förslaget skall den omständigheten, att behörig delgivning icke skett inom viss förelagd tid eller att bevis därom icke inkommit inom samma tid, hava till följd, att stämningen anses förfallen, dock med undantag för det fall att vid tiden för målets företagande till avgörande svaromål in-

[1] Jfr ovan sid. 95.

kommit, utan att invändning gjorts om brist med avseende å delgivningen. Den tid, inom vilken bevis om behörig delgivning skall hava inkommit, bör kunna tilltagas så rundlig, att den i allmänhet väl räcker för ändamålet. Emellertid kan det givetvis inträffa, att, även om käranden iakttager allt vad på honom ankommer, laga hinder möter, som omöjliggör delgivning inom utsatt tid. Påföljden, att stämningen förfaller, skall enligt förslaget även då inträda. Det har nämligen synts, att i sådant undantagsfall käranden lika gärna kan begära ny stämning som förlängd tid för den gamla stämningens giltighet.

I 4 och 5 §§ omnämnas vidare vissa handlingar, som enligt förslaget böra, i den mån de över huvud taget existera, fogas vid stämningen och jämte densamma delgivas sakägaren. I anslutning till andra stycket av 3 § har redan i det föregående framhållits avsikten med detta förfarande. Har någon anmärkning eller erinran icke framställts, då stämningen utfärdas, saknas tydligen varje förutsättning för tillämpningen av ifrågavarande föreskrifter; stämningen utfärdas och delgives då utan dylika handlingar. (Ingenting hindrar givetvis att i vilket fall som helst själva stämningsansökningen innehåller en utförlig utveckling av käromålet och att även bevismaterial fogas vid densamma.) I regel torde dock regresstvister komma att anhängiggöras först efter det anmärkning eller erinran mot redogöraren framställts. Äro förhållandena sådana, att gemensam prövning med anmärkningsmål bör äga rum, utfärdas enligt 3 § i regel icke stämningen förr än skriftväxlingen i anmärkningsmålet anses avslutad, och fogas då vid stämningen de till anmärkningsmålet hörande handlingarna. Har mot redogöraren framställts erinran, som icke kan leda till anmärkningsmål[1], bör denna erinran jämte därav möjligen föranledd skriftväxling åtfölja stämningen. Detsamma gäller myndighets i anmärkningsmål eller eljest meddelade beslut, enligt vilket redogöraren skall vidkännas utgift eller brist d. v. s. förpliktats att utgiva ersättning eller också förvägrats ersättning för av honom på grund av tjänst eller uppdrag verkställd utbetalning. Att ifrågavarande handlingar fogas vid stämningen har icke ifrågasatts såsom ett villkor för stämningens giltighet, utan blott såsom ett av praktiska skäl motiverat förfarande, vars tillämpande bör, så långt möjligt är, iakttagas och övervakas. I kärandens eget intresse torde kunna antagas ligga, att proceduren i möjligaste mån förenklas och underlättas, och det har därför ansetts böra åligga denne att vid behov hålla de ifrågavarande handlingarna tillhanda vid äventyr att, om han underlåter detta trots honom i sådant hänseende delgivet föreläggande, stämningsansökningen må kunna förklaras förfallen. Att bestyrkt avskrift i detta fall gör samma tjänst som huvudskrift torde icke behöva utsägas.

Angående 6 § synes ingenting särskilt vara att här tillägga.

7 §.

Detta stadgande står i ett visst sammanhang med 8 §, som föreskriver, att klagotid skall räknas från det klaganden erhållit del av utslag eller beslut. Därest denna begynnelsetermin stadgas för klagotiden, torde det böra uttryckligen föreskrivas, att utslag respektive beslut bevisligen skall tillställas vederbörande. Särskilt må framhållas, att det utan dylik föreskrift icke lärer kunna anses tillfyllest sörjt för möjligheten att vid behov konstatera, huruvida ett utslag eller beslut

[1] Jfr ovan sid. 88 vid not 1.

vunnit laga kraft. Det kan icke heller anses med god ordning förenligt att överlåta åt parterna att verkställa delgivning, med påföljd måhända att delgivningen ibland skulle bliva över hövan fördröjd. De hithörande målens åtminstone i viss mån offentligrättsliga karaktär torde också göra, att det icke behöver anses oegentligt, att delgivningen sker på det allmännas bekostnad och genom dess försorg.

Enligt huvudregeln i 2 § skulle, om ingen modifikation därutinnan gjordes, kammarrättens utslag ävensom beslut, vilket icke muntligen kungöres, utgivas efter anslag (rättegångsbalken kap. 24). Med hänsyn till sättet för klagotidens beräkning och föreskriften, att utslag och beslut skola tillställas vederbörande, vore dock detta tämligen meningslöst. Då därtill kommer, att utslag i anmärkningsmål enligt kammarrättens instruktion icke utgivas efter anslag samt olikhet i detta hänseende mellan anmärkningsmålen och regresstvisterna icke väl står tillsammans med utfärdande av gemensamma utslag i dessa mål, har i förslagets förevarande paragraf inryckts den bestämmelsen, att anslag, varom nu är fråga, i hithörande mål icke är av nöden.

8—9 §§.

Förslaget angiver såsom begynnelsetermin för klagotiden den tidpunkt, då klaganden erhållit del av utslag eller beslut. Ifråga om regresstvisterna torde knappast något annat kunna ifrågakomma, därest det beträffande dem i övrigt föreslagna förfarandet kommer att tillämpas. Detta förfarande innebär nämligen, att en regresstvist kan komma att avgöras av kammarrätten på grundvalen av rent skriftlig procedur och utan att parterna inställt sig inför domstolen. Syftet att på dylikt sätt underlätta proceduren vore väl dock till icke ringa del förfelat, om klagotiden skulle räknas från utslagets dag och parterna följaktligen för att icke riskera att försitta densamma vore nödsakade att i kammarrätten bevaka när utslaget gåves eller åtminstone att, därest kungörelse i allmänna tidningarna påbjödes, under en måhända avsevärd tidrymd granska de sistnämnda. Vidare kunde med en sådan anordning rättssäkerheten knappast sägas vara på ett tillfredsställande sätt tillgodosedd. Därtill kommer, att klagotiden i anmärkningsmål löper från det vederbörande erhållit del av utslaget samt att vid sådant förhållande denna beräkningsgrund lämpligen torde böra gälla även beträffande regresstvisterna. Vid nu angivna förhållanden har det synts fördelaktigast att ifråga om samtliga hithörande mål fastställa klagotidens begynnelsetermin på sätt i förslaget skett, då ett annat tillvägagångssätt, som i nu ifrågavarande hänseende gjorde skillnad på regresstvister och andra tvister, knappast skulle erbjuda någon fördel, uppvägande den därmed förenade möjligheten av osäkerhet och misstag med ty åtföljande rättsförluster.

Att klagotiden föreslagits till sextio dagar står i överensstämmelse med vad i allmänhet gäller för av kammarrätten handlagda mål, bland andra även anmärkningsmål.

Tredje stycket av 8 § har tillkommit för att förebygga den eljest nära liggande möjligheten, att part skulle kunna på grund av innehållet av första stycket gå förlustig sin talan av det skälet, att talan icke fullföljts i det statsdepartement, dit målet rätteligen hör. Genom föreskriften, att talan, som förts i enlighet med kammarrättens anvisningar, skall anses hava ägt rum i behörig ordning, torde härutinnan rättssäkerhetens krav få anses tillgodosedda. Därest parten icke följer kam-

marrättens anvisning, förlorar han enligt förslaget sin talan, under förutsättning att han icke det oaktat fört klagan i rätt statsdepartement. En föreskrift, att kammarrätten skall angiva det statsdepartement, där klagan skall föras, torde vara en nödvändig förutsättning för att något äventyr för parten över huvud taget skall kunna förbindas med klagans förande i annat statsdepartement än det rätta. Att dylikt äventyr stadgas, är emellertid att förorda, icke minst med hänsyn till den lättnad med avseende å erhållande av lagakraftbevis, som därav följer. Vid lagtextens formulering har hänsyn tagits därtill, att det redan på grund av 2 § i förslaget jämförd med 30 kap. 16 § rättegångsbalken åligger kammarrätten att vid meddelande av utslag eller beslut, däremot talan må av någondera parten omedelbart fullföljas, i beslutet giva tillkänna vad klagande har att iakttaga för fullföljd av sin talan.

Vad angår 9 § i förslaget, avser densamma att beträffande hithörande tvistemål även efter överflyttningen från de allmänna domstolarna bibehålla den möjlighet till nullitetsklagan, som nu enligt 25 kap. 10 § och 30 kap. 38 § rättegångsbalken är för handen.

10 §.

Förslaget avser, såsom förut nämnts, icke att på rättegångsförfarandet för ifrågavarande mål i högsta instans skola i allmänhet tillämpas de regler, som gälla för besvärsmål, vilka från hovrätt dragas under Konungens prövning, utan meningen är att ifråga om nämnda förfarande skall gälla detsamma som för andra till regeringsrätten hörande besvärsmål.

Beträffande de sistnämnda målen finnes emellertid intet institut motsvarande den fria rättegången. Enligt 2 § i förslaget skall 1919 års lag om fri rättegång i tillämpliga delar gälla för ifrågavarande mål, så länge de äro anhängiga i kammarrätten, och då målens överflyttning från de allmänna domstolarna icke torde böra medföra någon inskränkning i möjligheterna att få åtnjuta förmånen av fri rättegång, har i nu ifrågavarande paragraf denna förmån förbehållits jämväl för rättegången i högsta instans. Därest förslaget i nu berörda delar godtages, torde det komma att erfordras att i kammarrättens instruktion samt i nådiga stadgan den 5 juni 1909 angående behandling inom statsdepartementen av ärenden, som tillhöra regeringsrätten, införa vissa föreskrifter om fullgörandet av en del bokföring m. m., som omförmäles i förordningen den 19 december 1919 om vad iakttagas skall vid tillämpning av lagen om fri rättegång.

I 30 kap. 46 § rättegångsbalken stadgas om stadfästande av förlikning, som träffas i mål, vilka dragits under Konungens prövning. Då förlikning kan tänkas förekomma även i sådana mål, vilka enligt förslaget skola flyttas från de allmänna domstolarna till den särskilda instansordningens domstolar, synes det icke alldeles uteslutet, att fråga kan uppstå om förliknings stadfästande av någon av sistberörda domstolar. Kammarrätten har på grund av 2 § i förslaget att därmed taga den befattning, som i motsvarande fall tillkommer hovrätt. Även om det utan särskild föreskrift skulle anses ankomma på regeringsrätten att stadfästa en förlikning i tvistemål, som eljest tillhör dess slutliga prövning, har det likväl synts lämpligt att i förevarande paragraf fastslå denna konsekvens av de nu ifrågavarande målens överflyttning.

11 §.

En huvudbetingelse för att hithörande tvistemåls förläggande till kammarrätten såsom första instans icke skall verka alltför nedtyngande på processen, är givetvis, att parternas förbindelse med domstolen, så långt möjligt är, underlättas. Ett medel därtill ligger i medgivande, att handlingar, i stället för att till domstolen avlämnas av parten själv eller annan person, få insändas dit med allmänna posten. Enligt en den 12 juni 1885 utfärdad förordning är det tillåtet för sökande, klagande och förklarande att, under iakttagande av vederbörlig tid och ordning, på eget äventyr till statsdepartement och förvaltande myndigheter insända ansökningar, besvär och andra handlingar i betalt brev med allmänna posten. Inom justitiedepartementet har under år 1920 av förra hovrättsrådet G. Lilienberg utarbetats ett (av trycket utkommet) motiverat förslag till förordning angående rätt att med allmänna posten till offentlig myndighet insända handlingar m. m., avsedd att avlösa, bland annat, berörda 1885 års förordning. Angående räckvidden av sistnämnda förordning yttras i motiveringen till 1920 års förslag — i anslutning till ett av vederbörande departementschef vid förordningens tillkomst gjort uttalande — den meningen, att avsikten med förordningen varit att inrymma rätt att med posten till förvaltande myndigheter insända handlingar endast i mål och ärenden, som handläggas av förvaltande myndigheter såsom sådana. Därest denna åsikt, såsom fallet efter allt att döma torde vara, är riktig, skulle uppenbarligen 1885 års förordning icke kunna anses tillämplig på nu ifrågavarande tvistemål, såvitt angår deras handläggning i kammarrätten, sedan den nu ifrågasatta överflyttningen dit kommit till stånd. Däremot torde förordningen efter dylik överflyttning få antagas utan vidare bliva att tillämpa på nämnda mål, i den mån det blir fråga om handlingars avlämnande till statsdepartementen.

Någon ståndpunkt i fråga om lämpligheten av rätt att med posten insända handlingar i ifrågavarande mål efter deras eventuella överflyttning till specialdomstolar intager av lätt insedda skäl 1920 års förslag icke. Förslaget inbegriper emellertid icke mål, som handläggas vid de allmänna domstolarna, eller mål, däri talan må från annan myndighet i hovrätt eller nedre justitierevisionen fullföljas, under den allmänna regeln om rätt för part att med posten insända handlingar, utan ifrågasätter — under framhållande av att sådan rätt även här i vissa fall redan nu medgives part — att därom skall lända till efterrättelse vad tillförene gäller. Såsom skäl för denna ståndpunkt åberopas särskilt det olämpliga i att föregripa den allmänna processreformen. Vad angår proceduren i hovrätterna och nedre justitierevisionen hänvisas ifråga om vademål och revisionsmål därtill, att rätt att sända in handlingar med posten skulle innebära ett uppgivande av parts inställelseskyldighet, och beträffande besvärsmål, att sådan rätt icke skulle för part medföra någon avsevärd fördel, därest icke antingen hos domstolarna anställdes kommissionärer med åliggande bland annat att på anmodan biträda part med uttagande och översändande av handlingar — något som dock vore förenat med vissa vanskligheter — eller ock genom annan anordning undvekes, att part bleve nödsakad att själv eller genom ombud uttaga handlingar.

De sålunda anförda skälen kunna knappast åberopas med avseende å rättegångsförfarandet enligt den administrativa instansordningen. Särskilt må framhållas, att kommissionärer enligt den tidigare i denna framställning omförmälda kungörelsen den 28 maj 1886 skola vara förordnade såväl hos kammarrätten som

även i så gott som alla statsdepartementen. Ett stadgande om rätt för part att till domstolen insända handlingar innebär givetvis icke ett eftergivande av sådan inställelseskyldighet, som avser muntlig förhandling inför domstolen. I nu ifrågavarande mål kommer dylik rätt, som enligt det här framställda förslaget medgivits, egentligen att få betydelse ifråga om insändande av stämningsansökningar, delgivningsbevis, svaromål, besvär och dylikt. Någon olägenhet därav torde icke behöva befaras.

Anledningen till att förevarande paragraf omnämner jämväl handlingars insändande till statsdepartementen, ehuru 1885 års förordning därvidlag torde vara utan vidare tillämplig, är, att ett omnämnande enbart av kammarrätten möjligen skulle kunna missuppfattas i den riktningen, att handlingar i ifrågavarande mål icke finge med posten insändas till statsdepartementen.

Kammarrätten har i sitt utlåtande (sid. 42) över 1914 års betänkande ifrågasatt, att den delgivning med sakägare av framställd anmärkning, som enligt berörda utlåtande borde verkställas av redogörare, därest denne ville inkalla sakägaren till part i anmärkningsmålet, skulle anses såsom en redogörarens tjänsteåtgärd, vid vars verkställande vederbörande myndigheter hade att kostnadsfritt lämna redogöraren erforderlig handräckning. Onekligen talar mycket för att en dylik synpunkt anlägges på redogörarens ställning i rättegången mot sakägaren. Såsom förut framhållits, måste nämligen en redogörare, som hos sakägaren utkräver vad denne för mycket uppburit eller för litet avfordrats, i själva verket betraktas såsom i viss mån representant för det allmänna, d. v. s. kronan eller den allmänna inrättning, vars redogörare han är. Att han själv — och icke kronan eller inrättningen — är part, beror ju blott därpå, att han på grund av sitt tjänsteförhållande och de regler, som normera detsamma, gjorts personligen ansvarig för det allmännas fordran. Denna ansvarsfördelning inom det allmännas egen organisation synes icke hindra, att kravet mot sakägaren, även då redogöraren därvid är kärande, betraktas såsom i viss mån ett krav på uppfyllande av kronans respektive den allmänna inrättningens fordran. Därest detta är riktigt, torde det kunna anses billigt, att redogöraren vid anhängiggörande och utförande av talan mot sakägaren kommer i åtnjutande av samma förmåner med avseende å kostnadsfria expeditioner och kostnadsfri handräckning (t. ex. för stämnings delgivning[1]) av myndigheter och tjänstemän, som kronan eller inrättningen vid utförande av enahanda talan mot sakägaren haft att påräkna. Någon orättvisa mot vederbörande, som hava att lämna handräckningen etc., torde detta icke kunna anses innebära i betraktande av den nyss berörda karaktären hos de fordringsanspråk, varom fråga är. Att gå längre i lättande av redogörarens ställning synes dock knappast lämpligt. Vederbörande redogörare har enligt förslaget att själv vidkännas sådana utgifter för rättegången, vilka skulle gäldas, därest talan fördes av kronan eller inrättningen (t. ex. expeditionslösen i sak, härflytande från statens affärsverksamhet, möjligen också ersättning i vissa fall för stämnings delgivande[2]), och kan icke med stöd av ifrågavarande stadgande påfordra att av kronan eller inrättningen erhålla ersättning för dylika utlägg, liksom redogöraren har att själv betala sådana omkostnader, som icke i förevarande paragraf omnämnas (t. ex. vittneslöner). Då paragrafen talar om »handräckning» inbegripes givetvis icke

[1] Jfr regeringsrättens årsbok 1912 sid. 127.
[2] Jfr ibid. 1914 C 197.

därunder sådant som biträde med talans utförande av den tjänsteman, vilken vid domstol brukar föra kronans talan i liknande mål. Vill redogöraren, vilken i paragrafen förutsättes själv skola anhängiggöra och utföra sin talan, därtill anlita ombud eller biträde, sker det såsom i vanliga mål på hans egen bekostnad. Att redogöraren sålunda i rättegången kan åsamkas en del utgifter, vilkas ersättande han endast gentemot motparten äger påfordra, strider icke mot vad förut sagts om kronans eller inrättningens ställning till rättegången, ty kvar står alltid den omständigheten, att det är redogöraren, som närmast personligen har intresse av målets utgång.

12—14 §§.[1]

Dessa paragrafer hava avseende å den fakultativa anordningen.

I 12 § meddelas de bestämmelser, som avse bland annat att förebygga, att en och samma tvist kommer att prövas såväl i vanlig administrativ ordning av regeringsrätten som också enligt den nya instansordningen. Dessa bestämmelser synas böra hänföras just till begreppet »tvist», varigenom det utmärkes, att det icke är meningen att gå längre än till ett förhindrande av prövning i dubbel måtto av samma rättsanspråk i förhållande till samma parter, respektive deras rättsinnehavare. Det vore sålunda tydligen att gå för långt, om paragrafen genom användande av beteckningen »tvistefråga» eller dylikt gåves sådan omfattning, att t. ex. regeringsrättens i ett anmärkningsmål företagna prövning av fråga, huruvida löneförmån rätteligen utgått, komme att utesluta möjlighet att till kammarrätten instämma tvist om löneförmånen. Paragrafen utgår från, att även här bör tillämpas den i allmänhet gällande regeln, att icke blott en förutgången prövning utan jämväl den omständigheten, att tvist är på ett håll anhängig, skall utgöra hinder för tvistens upptagande på annat håll. Med hänsyn till 3 § andra stycket av lagen om regeringsrätten, vilket lagrum förutsätter, att till regeringsrätten eljest hörande frågor under vissa förhållanden kunna komma att i stället prövas av Konungen i statsrådet, synes det vara riktigt att, såsom i förslaget skett, såsom hinder för att anlita den särskilda instansordningen angiva icke *Konungens* utan *regeringsrättens* förut i administrativ väg företagna prövning. Till undvikande av att bevisning någonsin skall behöva förekomma angående den tidpunkt å viss dag, då stämning delgivits eller besvär anförts, har, ehuru den praktiska betydelsen av en dylik föreskrift väl torde vara mycket ringa, i sista stycket av 12 § föreslagits den bestämmelsen, att i sådant fall, som nyss antytts, stämningen städse skall äga företräde.

Då det givetvis icke är lämpligt att meddela sådana bestämmelser som de nu berörda, därest det skäligen kan befaras, att deras efterlevnad i någon nämnvärd omfattning skulle kunna komma att åsidosättas, bör även denna sida av saken tagas under övervägande. Till en början må då framhållas, att den, som vill instämma sin talan till kammarrätten, icke gärna kan antagas själv vilja riskera, att rättegången därstädes blir meningslös på den grund att regeringsrätten under tiden i anledning av besvär över vederbörande förvaltningsmyndighets beslut prövar tvisten. Vidare innehåller sista stycket av 13 § i förslaget en bestämmelse, enligt vilken besvär, som nyss nämnts, icke skola få prövas av re-

[1] Jfr ovan sid. 70 och följande.

geringsrätten utan att klagandens vederpart haft del av besvären. Har nu denne blivit stämd, lärer han icke underlåta att framhålla denna omständighet i besvärsmålet hos Kungl. Maj:t, liksom det torde kunna hållas för troligt, att han i en vid kammarrätten anhängiggjord rättegång framhåller, om besvär hos Kungl. Maj:t i samma tvist anförts eller prövats. Det synes därför icke behöva befaras, att de ifrågavarande bestämmelserna skola visa sig otjänliga med avseende å sitt syfte att göra anlitandet av den ena processuella linjen till ett hinder för den andras begagnande, även om det enligt sakens natur lika litet här som eljest kan med absolut säkerhet förebyggas, att ett mål kan komma att anhängiggöras eller fullföljas samt till prövning upptagas i strid med rådande rättegångsregler.

Genom 13 § avses att fastslå samt angiva sättet för utövningen av den rätt, som bör tillkomma den med en förvaltningsmyndighets beslut tillfredsställda parten, att inverka på avgörandet, huruvida den med beslutet missnöjde skall direkt anföra besvär hos Konungen eller instämma sin talan till kammarrätten. Såsom förut framhållits, synes vitsord böra tillerkännas den mening, enligt vilken den egentliga rättegångsvägen skall anlitas. Klart är emellertid, att möjligheten att utöva denna valrätt måste begränsas till viss tid. Ur en viss synpunkt skulle det onekligen framstå såsom det naturligaste att till utgångspunkt för denna tidsfrist välja den tidpunkt, då klagandens besvär delgivas motparten, alldenstund först då frågan för den sistnämnde framstår i sin fulla aktualitet. En sådan anordning, enligt vilken det städse skulle stå klagandens motpart öppet att, sedan besvär anförts och dessa honom delgivits, med sitt ord avklippa målets fortsatta behandling, synes emellertid ur såväl klagandens som det allmännas synpunkt föga tillfredsställande. Visserligen skulle knappast någon olägenhet därav vara att befara i alla de till antalet avgjort övervägande fall, då staten eller allmän inrättning står såsom klagandens motpart. Men i sådana fall, då klagandens motpart är enskild person, skulle det lätt kunna hända, att denne utan annan anledning än en förhoppning, att klaganden kanske hellre avstode från sin talan, påfordrade, att saken hänsköttes till kammarrätten. Då det dessutom icke kan anses med god ordning överensstämmande, att klagandens motpart sålunda regelrätt skall vara i tillfälle att göra klagandens omsorger och kostnader för besvärs anförande gagnlösa, synes det önskvärt, att möjlighet beredes klaganden att, innan han besvärar sig, få fastslaget, huruvida motparten nöjer sig med, att målet omedelbart går till regeringsrätten. Vidare torde det vara lämpligt, att motpartens viljeförklaring i motsatt riktning föreskrives skola ske i viss ordning, som i någon mån kan utgöra en garanti mot onödigt bruk av motpartens bestämmanderätt. Dessa syften söker förslaget tillgodose på det sättet, att den tid, inom vilken motparten skall giva tillkänna sin önskan om den nya instansordningens anlitande, räknas från erhållen del av förvaltningsmyndighetens beslut samt att viljeförklaringen ifråga skall bevisligen delgivas den eventuelle klaganden genom rekommenderat brev eller i den ordning, som om stämning är stadgad, inom tjugu dagar efter erhållen del av beslutet. Den som ämnar överklaga förvaltningsmyndighetens beslut, men först önskar känna, huru motparten därtill ställer sig, kan då genom att ombesörja beslutets delgivning med motparten samt avvakta de tjugu dagarnas utgång, erhålla dylik kännedom. Är, såsom oftast i hithörande mål torde vara händelsen, motparten staten eller allmän inrättning, lärer sådan delgivning i regel bliva överflödig, alldenstund det av vederbörande förvaltningsmyndighet meddelade beslutet redan vid tiden för dess meddelande måste anses bekant för motparten.

Genom andra stycket av 13 § åsyftas att under alla förhållanden betrygga tillvaron av en begynnelsetermin för den tid av tjugu dagar, som enligt första stycket måste hava löpt ut före den däri omförmälda trettiodagarsfristens utgång.

Besvär över förvaltningsmyndighets beslut få enligt sista stycket av 13 § icke anmälas till regeringsrättens prövning, utan att klagandens vederpart först haft del av besvären, och av paragrafens första stycke följer indirekt, att dylik anmälan icke får äga rum, innan trettio dagar förflutit efter delgivningen. På grund av tredje styckets formulering torde vara förebyggt, att stadgandet skulle kunna anses innebära den orimligheten, att besvär, som av en eller annan anledning uppenbarligen icke kunna komma under omprövning, skulle behöva utställas till delgivning, innan målet företages till avgörande. Bestämmelsen i tredje stycket har betydelse icke blott såsom ett nödvändigt komplement till paragrafens innehåll i övrigt, utan även därutöver såsom en av den fakultativa anordningen betingad garanti för rättssäkerheten, som tydligen kräver att, om regeringsrättens prövning i hittills vanlig administrativ ordning i dessa mål skall varda slutgiltig, prövningen icke må företagas utan att vederparten lämnats tillfälle att yttra sig över besvären. Därest denna fordran, såsom riktigt synes vara, betraktas såsom oeftergivlig, bör, på sätt i paragrafen föreslagits, omöjlighet att anträffa vederparten med delgivning leda till att klaganden hänvisas att göra sin talan gällande genom stämning. Därigenom bringas nämligen till tillämpning de regler, som gälla för stämnings delgivning i fall, då svaranden icke är personligen anträffbar. Att göra dessa eller liknande regler tillämpliga å besvärens delgivning samt tillåta besvärens prövning utan att klagandens motpart verkligen haft del av desamma, synes knappast vara att förorda, då det här gäller en processuell linje, där regeringsrätten utgör den enda egentliga domstolsinstansen.

I detta sammanhang må påpekas, hurusom det möjligen bör tagas under övervägande, därest förslaget lagfästes, att i en kungörelse anbefalla förvaltningsmyndigheterna att vid besvärshänvisnings meddelande i nu ifrågavarande mål framhålla klagorättens beroende av de i den nu ifrågasatta lagen föreskrivna villkoren.

Vad slutligen angår 14 §, hänvisas till vad därom i den allmänna motiveringen anförts.[1] Paragrafen torde t. ex. kunna få betydelse för ett sådant fall, då klagandens motpart kan åberopa, att hinder mött för hans utövning av den honom tillkommande rätten att motsätta sig tvistens omedelbara dragande under regeringsrättens prövning.

15 §.

Med denna paragraf avses att undanröja de möjligheter till sakkonflikt, som kunna kvarstå på den grund att, såvitt angår avlöningsförmåner samt resekostnads- och traktamentsersättning, icke alla till sådan konflikt möjligen ledande tvister överflyttats till den nya instansordningens tillämpningsområde.[2] Tvister, vilka på grund av andra än i denna lag meddelade föreskrifter äro undantagna från allmän domstol, såsom exempelvis i allmänhet tvister om prästernas löneförmåner, böra givetvis icke röna inverkan av förevarande stadgande, som avser att förebygga konflikter med de allmänna domstolarnas beslut.

[1] Jfr. ovan sid. 82—83.
[2] Jfr. ovan sid. 84, 85, 109—110, 112, 114—117.

Beträffande det i paragrafen gjorda undantagsstadgandet för mål om debetsedelslösen och indrivningsersättning hänvisas till den allmänna motiveringen.[1]

16 §.

Om en kommunal representation eller myndighet fattar beslut angående avlöningsförmån åt befattningshavare i kommunens tjänst eller dylikt, kan stundom klagan däröver föras, i sista hand hos regeringsrätten. På sätt och vis kan då en tvist om avlöningsförmånen sägas föreligga. I allmänhet gäller emellertid, att myndighet, som prövar dylika klagomål, icke äger i egentlig mening[2] pröva sakens materiellt-rättsliga sida, utan blott har att bedöma, huruvida beslutet enligt kommunalförfattningarna äger giltighet. Sådana konflikter som de här ifrågavarande kunna därför knappast föranledas av dylik prövning. I förevarande paragraf föreskrives, att bestämmelserna i den föreslagna lagen icke skola hava något som helst avseende å klagan av nyss antydd art. Därav följer t. ex., att sådan klagan får föras utan hinder av 15 §, liksom också att möjligheten till dylik klagan icke på grund av 1 § 4:o) leder till att tvist om en av kommunala medel utgående pension skall tillhöra kammarrättens upptagande.

Övergångsbestämmelserna.

Att ett tvistemål, som före den ifrågavarande lagens ikraftträdande anhängiggjorts vid allmän domstol, bör vara oberört av lagen, torde utan vidare vara klart. Detsamma synes också uppenbarligen böra gälla sådana tvister, vilka av regeringsrätten prövats före lagens ikraftträdande. I händelse av rättegång skola de alltså anhängiggöras vid allmän domstol, även om det sker efter lagens ikraftträdande, och regeringsrättens prövning utgör i och för sig intet hinder för dylik rättegång. Lika klart torde vara, att tvist, angående vilken vederbörande förvaltningsmyndighet meddelat beslut, för vars överklagande hos Kungl. Maj:t tiden vid lagens ikraftträdande gått till ända utan att besvär anförts, bör vara underkastad den nya lagen och sålunda tillhöra kammarrättens upptagande. Vad åter angår sådan tvist, vilken vid lagens ikraftträdande är beroende på regeringsrättens prövning i anledning av besvär över förvaltningsmyndighets beslut, för vars överklagande besvärstiden då gått till ända, bör lagen givetvis icke å densamma äga tillämpning. Dylik tvist kan alltså, även om den är av sådan beskaffenhet som avses i 1 §, jämväl efter lagens ikraftträdande anhängiggöras vid allmän domstol oberoende av att regeringsrätten prövat densamma. Återstår därefter att angiva i vad mån lagen bör tillämpas i sådant fall, då lagens ikraftträdande äger rum under den tid, som infaller mellan meddelandet av förvaltningsmyndighetens beslut och besvärstidens utgång. Hava i sådant fall besvär anförts före lagens ikraftträdande och är således vid denna tidpunkt tvisten beroende på regeringsrättens prövning, synes den omständigheten, att besvärstiden då ännu icke tilländagått, icke kunna i förevarande hänseende leda till ett annat betraktelsesätt än det, som nyss angivits för den händelse att besvärstiden i liknande fall lupit till ända. Äro åter, då lagen träder i kraft, besvär icke anförda, skulle denna omständighet möjligen

---

[1] Jfr. ovan sid. 112—113, 115—116.
[2] Jfr. regeringsrättens årsbok 1917 sid. 103.

tänkas ägnad att göra lagens tillämpning å tvisten mera möjlig. Förutsättningen härför är dock, att detta kan ske utan hänsyn till om besvär sedan komma att anföras eller icke. Det kan ju nämligen icke vara lämpligt att t. ex. föreskriva, att den nya lagen skall vara tillämplig å en tvist, därest densamma icke genom besvär över förvaltningsmyndighetens beslut drages under regeringsrättens prövning efter lagens ikraftträdande, alldenstund detta skulle innebära den olägenheten, att frågan om rätt domstol komme att stå öppen under den tid, då det ännu vore ovisst, om besvär komme att anföras. Emellertid synes det icke kunna förordas att tillämpa lagen i sådant fall, då förvaltningsmyndigheten meddelat sitt beslut före dess ikraftträdande och besvär efter nämnda tidpunkt verkligen anföras. Vad angår de i 15 § avsedda tvisterna skulle en bestämmelse av sådan innebörd medföra, att besvär, som anfördes efter lagens ikraftträdande, icke skulle upptagas till prövning. Endast under den del av den vanliga besvärstiden, som infölle före lagens ikraftträdande, skulle besvär med laga verkan kunna anföras. Då förvaltningsmyndigheten meddelade sitt beslut, skulle det, då besvärstiden beräknas från beslutets delgivning, vara ovisst, i vad mån rätt att anföra besvär komme att föreligga. En sådan anordning är uppenbarligen icke möjlig. Icke heller ifråga om sådana tvister, som enligt 1 § i förslaget skola tillhöra kammarrättens upptagande, synes det lämpligt att låta lagen gälla, därest besvär efter lagens ikraftträdande hos Kungl. Maj:t anförts över ett före berörda tidpunkt av vederbörande förvaltningsmyndighet meddelat beslut. Olika rättsverkningar skulle då inträda, alltefter som besvär anförts före eller efter lagens ikraftträdande. Motparten skulle på förhand icke veta, om det ena eller andra skulle bliva fallet, och alltså kunna komma i villrådighet, huruvida han med hänsyn till möjligheten av den fakultativa anordningens tillämpning borde eller kunde inskrida till förhindrande av, att målet omedelbart droges under regeringsrättens prövning. Vid nu berörda förhållanden har det synts lämpligast, att den nya lagen icke kommer att äga tillämpning i något sådant fall, då vid densammas ikraftträdande förvaltningsmyndigheten redan meddelat beslut, över vilket enligt hittills gällande regler besvär kunna komma att anföras hos Kungl. Maj:t. Där så skett, skall alltså även efter lagens ikraftträdande tvist kunna utan hinder av lagen ej mindre dragas under regeringsrättens prövning än även anhängiggöras vid allmän domstol och det sistnämnda oberoende av, huruvida den verkligen dragits eller icke dragits under regeringsrättens bedömande.

Tabell

utvisande antalet och fördelningen under nedannämnda år av vissa av regeringsrätten avgjorda besvärsmål.[1]

År	Mål ang. avlöningsförmåner (Ej prästerskapets och folkskollärarnas)			Resekostnads- och traktamentsersättningsmål			Pensionsmål (Även prästerskapets och folkskollärarnas pensionering)			Mål ang. annan ersättning (av statsmedel)			Totalsumma
	Anmärkningsmål	Ej anmärkningsmål	Summa	Anmärkningsmål.	Ej anmärkningsmål	Summa	Anmärkningsmål	Ej anmärkningsmål	Summa	Anmärkningsmål	Ej anmärkningsmål	Summa	
1914 . . .	73	36	109	70	38	108	—	19	19	1	12	13	249
1916 . . .	90	88	178	54	66	120	—	11	11	1	4	5	314
1919 . . .	54	212	266 (142)	41	64	105	6	10	16	3	11	14	401 (142)

Dessa mål äro på följande sätt fördelade på de skilda departementen:

År	Just.-dep.	Utr.-dep.	Lantf.-dep.	Sjöf.-dep.	Civ.-dep.	Fin.-dep.	Eckl.-dep.	Jordbr.-dep.	Summa
1914 . .	11	1	99	53	25	23	23	14	249
1916 . .	15	—	171	45	24	15	30	14	314
1919 . .	12 (4)	—	174 (34)	47 (25)	59 (28)	53 (24)	29 (15)	27 (12)	401 (142)

[1] De för år 1919 inom parentes angivna siffrorna utmärka antalet mål, som angått krigstidshjälp och krigstidstillägg.

Tabell

utvisande från vilka pensionsinrättningar pensionsmål under nedannämnda år dragits under regeringsrättens prövning ävensom antalet mål.[1]

	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
Arméns pensionskassa . .	—	—	—	1	—	—	1	—	—	2	—
Arméns nya änke- o. pupillkassa	—	—	2	1	2	—	1	—	1	2	6
Flottans pensionskassa .	2	1	3	1	1	3	3	—	3	—	—
Statens järnvägars änke- o. pupillkassa	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
Barnmorskornas pensionsanstalt	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Extra provinsialläkarnas pensionskassa	—	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—
Civilstatens änke- o. pupillkassa	—	5	2	5	3	5	3	1	—	1	1
Handelsflottans pensionsanstalt	2	1	—	1	1	3	1	—	—	—	1
Tullstatens enskilda pensionsinrättning	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1	—
Kungl. teatrarnas pensionsinrättning	—	—	1	—	1	—	—	—	—	—	—
Prästerskapets änke- o. pupillkassa	10	7	1	8	3	2	3	3	—	1	—
Folkskollärarnas pensionsinrättning	1	2	—	—	1	—	—	2	—	1	—
Folkskollärarnas änke- o. pupillkassa	—	1	—	1	—	1	—	1	—	—	—
Småskollärarnas med fleres ålderdomsunderstödsanstalt	1	2	2	1	1	5	1	2	—	1	—
Dövstumlärarnas pensionsanstalt	—	—	—	2	—	—	—	1	—	2	—

[1] Av de i tabellen upptagna mål äro inga sådana anmärkningsmål, som passerat kammarrätten. Utom de mål, tabellen omfattar, har under ifrågavarande tidrymd regeringsrätten prövat 14 mål angående statsverkets pensionsförhållanden (lagen 1907 om civila tjänstinnehavares rätt till pension m. m.), därav 9 anmärkningsmål. Häri icke inräknat pensionsförsäkringsmål.

INNEHÅLL.